

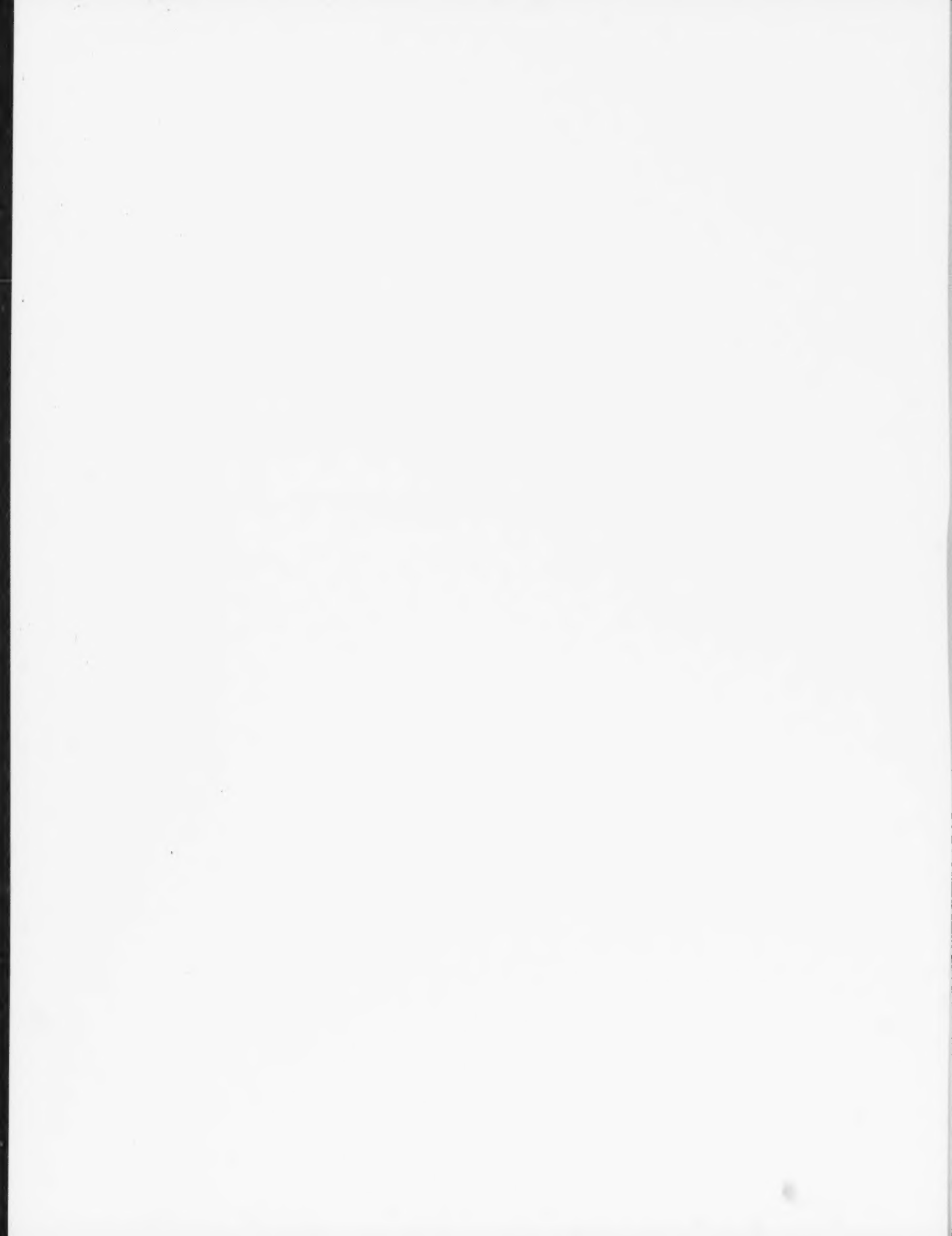
Rapport spécial

Mars 2012

# Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge

Bureau du  
vérificateur  
général de  
l'Ontario







**Bureau du vérificateur général de l'Ontario**

À Son Honneur le Président  
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de vous soumettre mon Rapport spécial sur les services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge, à déposer devant l'Assemblée législative, à la demande de la ministre de la Santé et des Soins de longue durée et conformément à l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général,

Jim McCarter  
Mars 2012

© 2012, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

*This document is also available in English.*

**ISBN 978-1-4435-9109-6 (imprimé)**  
**ISBN 978-1-4435-9110-2 (PDF)**

Photos en couverture : Kevin Thom



# Table des matières

<b>Contexte</b>	<b>5</b>
<b>Résumé</b>	<b>7</b>
<b>VUE D'ENSEMBLE DU PROCESSUS</b>	
<b>DE TRANSPORT DES PATIENTS</b>	<b>11</b>
<b>ENTENTE DE RENDEMENT D'ORNGE AVEC LE MINISTÈRE</b>	<b>12</b>
Surveillance du rendement d'Ornge	13
Financement fourni à Ornge	15
Surveillance des dépenses d'Ornge	17
Transactions d'Ornge avec les entités qu'elle contrôle ou dont elle est bénéficiaire	18
Ornge Global	19
Financement par emprunt des services d'ambulance aérienne	21
Achats importants	22
Locaux pour le bureau principal	22
Aéronefs	24
<b>SERVICES D'AMBULANCE TERRESTRE</b>	<b>28</b>
Prise en charge par Ornge des services d'ambulance terrestre de soins critiques	28
Déploiement des ambulances terrestres	29
Coût et utilisation des ambulances terrestres	29
<b>RÉPARTITION DES AMBULANCES</b>	<b>31</b>
Sélection des ambulances et planification des vols	31

Coordination avec les hôpitaux et avec les ambulances terrestres municipales	32
Détermination du niveau de soins et dotation en personnel paramédical des ambulances	33
Annulation après décollage	34
Demandes non prises en charge	34
Nouveau système de répartition	36
<b>DÉLAIS D'INTERVENTION</b>	<b>36</b>
Processus de réception des demandes	37
Déclaration des délais d'intervention	38
De la réception de l'appel à l'acceptation de la demande	38
De l'acceptation de la demande au départ de l'ambulance	38
Du départ de l'ambulance à son arrivée à destination	39
<b>SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES</b>	<b>40</b>
Examen des services par le Ministère	40
Conformité aux exigences en matière d'aviation	41
Examen des fournisseurs de services par Ornge	41
Enquêtes sur les plaintes	42
Rapports sur les incidents	43
Évaluation de la qualité clinique des services fournis par Ornge	43

# Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge

## Contexte

La *Loi sur les ambulances* (la Loi) exige de la ministre de la Santé et des Soins de longue durée qu'elle assure « l'existence dans tout l'Ontario d'un réseau équilibré et intégré de services d'ambulance et de services de communication utilisés pour l'expédition d'ambulances ». Elle ajoute que la ministre a le devoir et le pouvoir de « financer et assurer la fourniture des services d'ambulance aériens ».

Il y a jusqu'à environ cinq ans, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) concluait des marchés avec des exploitants du secteur privé pour qu'ils fournissent les aéronefs, les pilotes et le personnel paramédical de son programme d'ambulances aériennes. Le Ministère gérait lui-même le centre de répartition des ambulances aériennes et était chargé de surveiller l'efficacité globale du programme d'ambulances aériennes.

En 2005, le Ministère a annoncé qu'il avait demandé à une société sans but lucratif appelée Ontario Air Ambulance Corporation (la Corporation) d'assumer la responsabilité globale des opérations d'ambulance aérienne. Il a pris cette décision en partie pour répondre à un examen d'accréditation indépendant qui recommandait de clarifier les relations hiérarchiques entre les différentes composantes des opérations d'ambulance aérienne de l'Ontario. La prestation des services

d'ambulance aérienne par une société indépendante rejoignait également l'objectif à long terme du Ministère, qui était de s'éloigner de la prestation directe des services et de confier plutôt les services de soins de santé à des entités externes responsables devant le Ministère.

Aux termes de l'entente contractuelle originale, la Corporation était censée fournir principalement des services d'ambulance aérienne. Une modification subséquente a permis à la Corporation d'offrir également certains services d'ambulance terrestre.

La Corporation a été rebaptisée Ornge (le nom reflète la couleur des aéronefs et du logo de la société; il ne s'agit pas d'une abréviation). Ornge et les sociétés associées emploient plus de 400 personnes, dont des membres du personnel paramédical, des pilotes et des spécialistes en aviation. Ornge dispose de ses propres ambulances aériennes et terrestres, stationnées dans 12 bases à travers l'Ontario. Elle passe également des contrats avec des fournisseurs de services indépendants partout dans la province pour le transport des patients. Ces sous-traitants ont leurs propres aéronefs et pilotes, et ils emploient généralement leurs propres ambulanciers paramédicaux, à l'exception d'un fournisseur qui fait appel au personnel paramédical d'Ornge.

En 2010-2011, Ornge a été responsable du transport de plus de 19 000 patients, équipes médicales et organes à transplanter (regroupés ci-après sous le terme « patients »). Dans plus de 90 % des cas, il s'agit de patients transférés d'un établissement de

soins de santé à un autre. La Figure 1 fournit une ventilation des transferts effectués en 2010-2011.

Durant l'exercice 2010-2011, Ornge a reçu 150 millions de dollars du Ministère. Elle a également emprunté environ 300 millions de dollars entre juin 2009 et janvier 2011 pour financer différents postes de dépense, dont des aéronefs et un nouvel immeuble pour son bureau principal. Cette dette est incluse dans la dette provinciale déclarée dans les états financiers consolidés de la province. Ornge utilise les fonds du Ministère pour faire les paiements de financement requis sur cette dette.

## Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si les services d'ambulance aérienne et services connexes :

- répondaient aux besoins des Ontariens et Ontariennes de façon rentable;
- étaient conformes aux exigences du Ministère et de la loi.

La haute direction du Ministère et d'Ornge a examiné et approuvé notre objectif de vérification et les critères de vérification connexes.

Nous avons effectué la plupart de nos travaux de vérification au bureau principal d'Ornge, et nous avons visité une base d'Ornge où sont stationnées des ambulances aériennes et terrestres. Nous avons également fait du travail au Ministère; examiné des dossiers pertinents, des systèmes ainsi que des politiques et procédures administratives; interrogé des membres du personnel d'Ornge et du Ministère; étudié des rapports de recherche pertinents obtenus auprès des programmes d'ambulances aériennes d'autres administrations au Canada et dans le monde; et parlé à la haute direction d'autres programmes canadiens d'ambulances aériennes.

Nous avons examiné et analysé les données d'Ornge concernant les demandes de services d'ambulance aérienne, ainsi que plusieurs de ses

**Figure 1 : Nombre total de transferts de patients et autres<sup>1</sup>, 2010/11**

Source des données : Ornge

Type de transfert de patient	Nombre <sup>2</sup>
Transferts aériens d'urgence sur les lieux	437
Autres transferts par ambulance aérienne <sup>3</sup>	6 382
Transferts terrestres <sup>3</sup>	1 487
<b>Total</b>	<b>8 306</b>
<b>Transferts effectués par les services de soins de santé</b>	
Transferts aériens	596
<b>Total</b>	<b>596</b>
<b>Transferts effectués par des exploitants du secteur privé</b>	
Transferts aériens par des exploitants du secteur privé <sup>3</sup>	7 858
Vols réguliers de compagnies aériennes commerciales <sup>4</sup>	1 174
Transferts terrestres <sup>3</sup> effectués par TEMS <sup>5</sup>	1 340
<b>Total</b>	<b>10 372</b>
<b>Total</b>	<b>19 274</b>

1. Environ 3 % des transferts servent à transporter des organes et des équipes médicales.
2. Un patient transporté par voie terrestre et voie aérienne est compté dans les deux catégories de transport. Il y a eu 273 patients de ce genre en 2010-2011.
3. Principalement le transfert de patients entre établissements.
4. Pour amener des patients à des rendez-vous médicaux; aucun ambulancier paramédical n'est requis.
5. Toronto Emergency Medical Services [Services médicaux d'urgence de Toronto], qui assurent le transport terrestre aux termes d'une entente avec Ornge.

grandes transactions. Enfin, nous avons demandé l'aide de consultants indépendants spécialisés en services d'ambulance aérienne, en évaluation de biens et en droit immobilier.

Avec l'approbation du conseil d'administration, la direction d'Ornge a créé certaines filiales et autres sociétés à but lucratif et sans but lucratif. Les relations entre ces entités sont complexes. Ornge a conclu des ententes financières avec plusieurs de ces entités — qui, par exemple, fournissent la plupart des services d'ambulance aérienne et services administratifs d'Ornge puis facturent à Ornge le coût des services rendus. Ornge nous a informés que ces relations complexes étaient nécessaires

pour répondre à des objectifs juridiques, fiscaux et autres, notamment afin d'acquérir de nouvelles sources de financement qui lui permettront d'améliorer ses services.

Pour bien comprendre le contexte financier et opérationnel des services d'ambulance aérienne de l'Ontario, nous avons demandé un certain nombre de documents relatifs à ces ententes. Les documents auxquels on nous a donné accès se rapportaient uniquement aux entités contrôlées par Ornge ou dont Ornge était le bénéficiaire. On nous a refusé l'accès aux dossiers des autres entités. La direction et le conseil d'administration d'Ornge ont justifié ce refus en disant que les autres entités n'étaient pas financées, directement ou indirectement, par le Ministère (en général, la *Loi sur le vérificateur général* nous donne seulement accès aux organismes financés par le gouvernement). Les documents auxquels nous avons été incapables d'accéder comprennent :

- les listes des actionnaires ou propriétaires de ces autres entités et la part d'intérêt proportionnelle de chacun;
- le régime d'actions des fondateurs (Founders' Equity Plan), qui préciserait les avantages monétaires potentiels pour les actionnaires initiaux de ces entités;
- les contrats de rémunération et les ententes relatives aux primes pour les membres de la haute direction et du conseil d'administration rémunérés par l'entremise de ces entités;
- l'entente concernant un paiement de plusieurs millions de dollars qu'une société européenne, qui avait vendu des aéronefs à Ornge pour 148 millions de dollars, a versé à une de ces entités pour la prestation de futurs services de marketing et autres (Ornge nous a dit que le paiement était d'environ 4,8 millions de dollars, mais un montant plus élevé a été mentionné par la suite);
- les dossiers des entités qui fournissent les services d'aviation, d'achat, de paye et de comptabilité d'Ornge et qui facturent à Ornge le coût de ces services.

En conséquence, la portée de notre travail excluait généralement toute observation que nous aurions pu faire si nous avions eu plein accès à ces documents. Notre travail ne mettait pas l'accent sur les processus administratifs comme les achats généraux, les comptes créditeurs et les dépenses des employés, car un consultant engagé par les vérificateurs internes du Ministère avait déjà fait un examen des processus administratifs d'Ornge qui couvrait certains de ces aspects.

En janvier 2012, le Ministère a essentiellement pris le contrôle d'Ornge — un PDG intérimaire a été nommé et le conseil d'administration d'Ornge a été remplacé. Le Ministère a également envoyé une grosse équipe de vérificateurs judiciaires pour qu'elle fasse enquête sur des questions telles que les ententes conclues entre Ornge et les sociétés créées par sa direction. Nous n'avons donc pas effectué d'autres travaux ni demandé d'autres documents par la suite.

## Résumé

Le Ministère doit s'assurer que les services qu'il paye sont fournis de façon rentable et qu'Ornge répond aux besoins du public et du système de soins de santé de l'Ontario. Lorsqu'il a expliqué ses plans concernant la société qui serait responsable des services d'ambulance aérienne de l'Ontario au Comité permanent des comptes publics en février 2006, le Ministère s'est engagé à établir des normes et à surveiller le rendement par rapport à ces normes dans le but d'améliorer les soins, l'accès aux services ainsi que l'efficacité et l'efficace des services, en plus d'accroître la responsabilité financière et médicale. Dans sa présentation originale demandant au Conseil de gestion du gouvernement d'approuver la structure d'Ornge, le Ministère a spécifié qu'un volet essentiel de la fonction de surveillance du Ministère consisterait à obtenir et à évaluer ce genre d'information sur le rendement.



Le Ministère n'obtient toutefois pas l'information dont il a besoin pour honorer ces engagements de surveillance. Par exemple, il n'obtient pas de renseignements périodiques sur le nombre de patients transférés et il ne cherche pas non plus à déterminer si le coût des services fournis par patient est raisonnable (ce qu'il pourrait faire en comparant les coûts de l'Ontario à ceux engagés dans d'autres administrations ou en examinant l'évolution temporelle des coûts moyens de l'Ontario). Nous avons remarqué à cet égard qu'entre 2006-2007 (premier exercice complet d'activité d'Ornge) et 2010-2011, les fonds reçus par Ornge pour les services d'ambulance aérienne avaient augmenté de plus de 20 % alors que le nombre total de patients aérotransportés avait diminué de 6 %. Au cours de la même période, Ornge a reçu 65 millions de dollars pour les transferts entre établissements par ambulance terrestre, dont le nombre était censé se chiffrer à 20 000 par année. À l'heure actuelle cependant, Ornge assure seulement environ 15 % des transferts projetés.

Du point de vue de la qualité des soins, le Ministère ne reçoit pas suffisamment de renseignements pour déterminer s'il est répondu en temps opportun et de manière appropriée aux demandes de prise en charge et de transfert des patients et si les patients reçoivent un niveau de soins approprié durant le transport. Nous nous sommes également demandé si la surveillance par le Ministère des pratiques d'approvisionnement d'Ornge et de ses ententes intersociétés avec la direction et le conseil d'administration lui permettait de s'assurer que les pratiques opérationnelles d'Ornge étaient appropriées pour le secteur public.

Nous soupçonnions que les modifications apportées à la structure organisationnelle d'Ornge n'avaient pas été envisagées au moment où le Ministère a négocié l'entente de rendement originale qui régit le rapport de responsabilisation entre les deux parties. Le Ministère a reconnu que nous avions raison et indiqué que ces modifications l'empêchaient d'obtenir l'information requise pour exercer une surveillance adéquate.

Il faut reconnaître qu'Ornge a amélioré certains aspects de la prestation des services, notamment en mettant en place un nouveau programme de formation du personnel paramédical et en mettant constamment à niveau le système de répartition de manière à en améliorer la fonctionnalité et la fiabilité. Elle a également assumé des responsabilités additionnelles, dont certains services d'ambulance terrestre de soins intensifs en 2008. En outre, Ornge a obtenu et conservé sa certification par la Commission on Accreditation of Medical Transport Systems, un organisme international. Une certaine augmentation des coûts de fonctionnement serait donc justifiée. Le Ministère a toutefois besoin de meilleurs renseignements pour s'assurer que la hausse des fonds annuels a permis d'améliorer la rapidité, le volume et la qualité des services fournis.

Voici quelques exemples de cas où le Ministère n'a pas reçu l'information nécessaire pour assurer une surveillance adéquate et où un suivi aurait été justifié :

- Avec l'approbation du conseil d'administration, la direction d'Ornge a créé un réseau de filiales et d'autres sociétés à but lucratif et sans but lucratif avec lesquelles Ornge a conclu des ententes financières complexes en vue de la prestation de services d'ambulance aérienne. En fait, bon nombre des opérations d'Ornge sont prises en charge par ces entités, qui facturent à Ornge le coût de ces services. Dans une lettre détaillée qu'elle a envoyée à la ministre de la Santé et des Soins de longue durée en janvier 2011, Ornge annonçait son intention d'établir un certain nombre de sociétés indépendantes à but lucratif à compter du 1er janvier 2011. Ces entités n'étant pas couvertes par l'entente de rendement qu'Ornge a conclue avec le Ministère, celui-ci n'aurait donc probablement pas eu accès aux registres de ces entités. Cela dit, le Ministère n'a pas obtenu de renseignements additionnels suffisants au sujet de ces entités. En conséquence, le Ministère ne peut pas vérifier périodiquement si les coûts engagés par

ces entités puis facturés à Ornge sont raisonnables ou si des conflits d'intérêts potentiels auraient été évités. Il serait particulièrement important d'éviter les conflits potentiels, car la lettre de janvier 2011 indiquait que certains membres de la direction et du conseil d'administration d'Ornge détenaient des actions dans certaines de ces entités.

- Ornge a acheté l'immeuble abritant son bureau principal pour 15 millions de dollars qu'elle a empruntés en émettant une obligation. Ornge a ensuite conclu une entente complexe avec certaines des autres entités qu'elle avait créées pour vendre l'immeuble et le reprendre en location. Un évaluateur de biens immobiliers indépendant que nous avons engagé estimait qu'aux termes de son bail avec une société affiliée, Ornge payait 40 % de plus que le juste loyer du marché. Ce pourcentage signifie que, sur les cinq premières années du bail de 25 ans, Ornge paierait 2 millions de dollars de plus que si le coût par pied carré de l'immeuble était comparable à celui d'immeubles semblables dans la région. Le loyer supérieur au cours du marché payé par Ornge a permis à une des entités parties à l'entente, Ornge Global Real Estate, d'obtenir 24 millions de dollars en financement pour un immeuble qui a coûté 15 millions de dollars à Ornge. Nous croyons comprendre que le « bénéfice » de 9 millions de dollars généré par cette opération a été versé à une société appelée Ornge Global Holdings LP en vue de l'achat futur, par Ornge, de parts dans cette société en commandite. Au moment de notre vérification, Ornge Global Holdings LP appartenait à des membres de la haute direction et du conseil d'administration d'Ornge.
- Dans le passé, les services d'ambulance aérienne de l'Ontario passaient des contrats avec différents fournisseurs d'aéronefs du secteur privé pour le transport des patients. Ornge a décidé qu'au lieu de compter sur des exploitants du secteur privé, elle achèterait des

hélicoptères et des avions neufs afin d'assurer une grande partie des services d'ambulance aérienne de l'Ontario. Ornge n'a pas lancé d'appel d'offres concurrentiel ouvert et public parce qu'elle voulait des aéronefs possédant certaines caractéristiques. Elle a plutôt invité trois fournisseurs d'hélicoptères et deux fournisseurs d'avions à présenter des soumissions. Alors que sa propre analyse indiquait que neuf hélicoptères et six avions étaient requis, Ornge a acheté 12 hélicoptères neufs et 10 avions neufs. Ornge a informé le Ministère que la capacité excédentaire serait mise à la disposition de ses autres entreprises commerciales.

- Après avoir acheté 12 hélicoptères neufs pour 148 millions de dollars américains, Ornge a fait installer des sièges pour 12 personnes dans deux d'entre eux, qui ne pouvaient donc pas servir au transport des patients. Ornge nous a dit qu'elle envisageait de vendre ces deux hélicoptères.
- Après l'achat des 12 hélicoptères par Ornge, le fabricant européen a accepté de faire don de 2,9 millions de dollars américains à la fondation de bienfaisance d'Ornge [*traduction*] « pour améliorer les soins aux patients et faciliter l'éducation et la formation du personnel de transport médical professionnel ». Sur ce montant, 500 000 \$US ont servi à faire construire deux motos sur mesure et à les utiliser pour promouvoir Ornge, notamment en les faisant paraître à *American Chopper*, une émission de télévision mettant en vedette Orange County Choppers, une société californienne qui fabrique des motos sur mesure. Une des motos a également été utilisée dans le cadre d'un événement promotionnel à une partie de baseball des Blue Jays et, au moment de notre vérification, elle était exposée dans le hall d'entrée de l'immeuble à bureaux d'Ornge. Ornge nous a récemment informés que la deuxième moto pourrait être encore en possession d'Orange County Choppers aux États-Unis.

- Nous croyons comprendre qu'en août 2010, le fabricant d'hélicoptères européen a accepté de payer 4,8 millions de dollars additionnels (un montant plus élevé a été mentionné par la suite) à Ornge pour la prestation de futurs services de marketing et autres. Peu après le début de nos travaux de vérification sur le terrain, Ornge a rétroactivement transféré la responsabilité de ce contrat à l'une des sociétés à but lucratif dont l'accès nous a été refusé et, comme il est noté dans la section Objectif et portée de la vérification, nous avons été incapables d'examiner le contrat dans le cadre de notre vérification.
- En plus d'acheter 12 hélicoptères neufs, Ornge a dépensé 28 millions de dollars pour acquérir 11 hélicoptères usagés et vieillissants, qu'elle prévoyait d'utiliser pendant moins de deux ans en attendant de recevoir les hélicoptères neufs. Au moment de notre vérification, Ornge nous a dit que cela lui semblait plus rentable que de conclure une autre entente de service avec le fournisseur de services. Ornge a obtenu l'avis d'un consultant de l'extérieur qui appuyait sa décision. Au moment de notre vérification, Ornge était en train de vendre les 11 hélicoptères usagés pour un montant prévu de moins de 8 millions de dollars.
- Ornge a emprunté près de 300 millions de dollars pour financer, entre autres, l'achat des 12 hélicoptères neufs, des 10 avions neufs, des 11 hélicoptères usagés et du nouvel immeuble à bureaux. Cette dette est incluse dans la dette provinciale déclarée dans les états financiers de la province, et c'est le Ministère qui acquitte les paiements de financement périodiques.
- Au moment de notre vérification, il y avait un manque de transparence entourant la rémunération de nombreux membres de la haute direction et du conseil d'administration. (Ornge a depuis rendu publics certains paiements de rémunération à la demande du Ministère.)
- Depuis 2007-2008, le Ministère a remis plus de 13 millions de dollars par an à Ornge pour certains transferts entre établissements par ambulance terrestre sans savoir combien de transferts Ornge effectuait réellement, comment elle effectuait ces transferts ou si cet arrangement était rentable. En fait, Ornge n'assure actuellement qu'environ 15 % des 20 000 transferts prévus à l'origine, ce qui lui coûte environ 7 700 \$ par patient. Ce coût est beaucoup plus élevé que les 1 700 \$ par patient qu'Ornge paye à TEMS (Toronto Emergency Medical Services [Services médicaux d'urgence de Toronto]) pour assurer le transfert entre établissements de patients en son nom, et presque aussi élevé que le coût de transport d'un patient par ambulance aérienne. Le Ministère a conclu cette entente avec Ornge parce que les municipalités préfèrent utiliser leurs ambulances pour répondre aux appels d'urgence plutôt que pour les transferts entre établissements. L'entente fournissait également des fonds à Ornge pour qu'elle achète ses propres ambulances terrestres.
- Le système de répartition d'Ornge n'enregistre pas automatiquement l'heure des événements clés dans le processus d'expédition des ambulances et de transfert des patients. Sans cette information, il est difficile de déterminer de façon objective dans quelle mesure Ornge satisfait aux deux normes de rendement liées aux interventions en réponse aux demandes d'ambulance aérienne. Nous avons pu déterminer que, dans les cas où des données pertinentes avaient été consignées, Ornge répondait à environ 85 % des appels d'urgence sur les lieux dans les 10 minutes suivant la réception de l'appel, ce qui correspond à la norme établie. Cependant, seulement environ 40 % des demandes urgentes et très urgentes de transfert entre établissements étaient acceptées ou refusées dans les 20 minutes suivant la réception de l'appel. Ornge a déclaré qu'elle répondait presque toujours à la norme établie dans l'entente de rendement, mais elle calcule le délai d'intervention depuis le moment où



elle a obtenu tous les détails sur le patient plutôt que depuis la réception de l'appel, ce qui, à notre avis, serait un point de référence plus logique du point de vue du patient. De plus, notre analyse concorde davantage avec les résultats d'une enquête où près de la moitié des professionnels de la santé sondés ont répondu qu'il arrivait rarement, voire jamais, à Ornge de fournir des services de transfert entre établissements par ambulance dans un « délai raisonnable ».

Le Ministère doit aussi examiner l'impact à long terme du fait qu'Ornge a créé sa propre entreprise de transport aérien et qu'elle compte beaucoup moins sur d'autres fournisseurs bien établis de services de transport par ambulance aérienne. Une dépendance excessive à l'égard d'un seul fournisseur de services présente des risques potentiels, particulièrement si d'autres fournisseurs de services d'ambulance aérienne du secteur privé ne peuvent plus rester en activité. La réduction du nombre de fournisseurs de services potentiels minera le pouvoir du Ministère de négocier de futures ententes de financement, car il sera forcé de compter sur Ornge pour la prestation des services d'ambulance aérienne en Ontario.

Nous avons porté certaines de ces observations à l'attention du Ministère au cours de notre vérification et il faut reconnaître qu'en conséquence de nos remarques et des reportages médiatiques subséquents concernant Ornge, le Ministère a récemment pris d'importantes mesures pour régler bon nombre des problèmes mentionnés dans ce rapport. Il faudra plus de temps pour régler certains autres problèmes de la manière la plus rentable, car la première priorité d'Ornge doit être d'assurer le transport sécuritaire en temps opportun des patients qui ont besoin de services d'ambulance aérienne ou de services connexes.

## Constatations détaillées de la vérification

### VUE D'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE TRANSPORT DES PATIENTS

L'Ontario couvre une superficie de plus d'un million de kilomètres carrés, et une grande partie du nord de la province est faiblement peuplée. C'est donc un défi constant de répondre aux besoins en services d'ambulance aérienne de manière rentable.

Plus de 90 % des appels pris en charge par Ornge concernent le transfert du patient d'un hôpital à un autre plutôt que son transfert depuis les lieux de l'accident. En général, le Centre de communication d'Ornge (le Centre) arrange des vols sur demande d'un médecin ou de CritiCall, un organisme financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) qui aide à organiser les transferts. Les centres de répartition d'ambulances terrestres exploités principalement par le Ministère ou par des municipalités peuvent aussi demander au Centre de communication d'aller chercher des personnes blessées dans un accident. Ornge approuve généralement l'expédition d'une ambulance aérienne ou terrestre lorsque certains critères sont respectés (des exemples sont donnés à la Figure 2). Ce sont généralement les médecins spécialisés en transport médical d'Ornge, qui possèdent une expertise en médecine d'urgence et en soins critiques, qui décident en fin de compte s'il y a lieu d'expédier une ambulance.

Le système informatisé de répartition d'Ornge détermine le niveau de soins dont le patient aura besoin durant le transfert puis identifie les membres du personnel paramédical qui possèdent les qualifications requises (soins primaires de base, soins avancés intermédiaires ou soins critiques complémentaires) pour offrir ces services. Si le personnel paramédical compétent n'est pas disponible pour les transferts entre établissements, un membre du personnel de l'hôpital, un infirmier ou une

## Figure 2 : Critères choisis pour l'expédition des ambulances d'Ornge

Source des données : Ornge

### Critères de transport aérien

La distance à parcourir dépasse 240 km

Le patient se trouve dans un endroit inaccessible aux ambulances terrestres

Il faudrait plus de 30 minutes à l'ambulance terrestre pour aller chercher le patient nécessitant des soins urgents sur les lieux de l'accident

### Critères de transport terrestre

Un patient en phase critique doit être transféré à un autre hôpital et le médecin spécialisé en transport médical a déterminé qu'il pouvait être transporté de façon sécuritaire par voie terrestre

Le patient satisfait aux critères des services d'ambulance aérienne mais des circonstances météorologiques ou autres empêchent l'aéronef de décoller

infirmière par exemple, peut être appelé à escorter le patient.

Une fois arrivé sur les lieux, le personnel paramédical stabilise le patient au besoin et l'embarque dans l'ambulance. Au besoin, un médecin spécialisé en transport médical d'Ornge donne des conseils au personnel paramédical durant ce processus. Les ambulanciers paramédicaux d'Ornge doivent aussi remplir un rapport d'intervention dans les 24 heures suivant l'arrivée du patient à l'hôpital d'admission, qui en reçoit une copie.

Au moment d'assumer la responsabilité des services d'ambulance aérienne, Ornge a identifié un certain nombre de problèmes qu'elle prévoyait de régler. Elle a notamment mentionné la nécessité d'un plan de reprise après sinistre pour le centre de communications, le vieillissement des systèmes de TI et des actifs ainsi que l'absence de paramètres de rendement. Ornge a fait un effort concerté pour améliorer le réseau d'ambulances aériennes, notamment en actualisant le système de répartition et en renforçant la formation du personnel paramédical. Le Ministère a confié la prestation des services à Ornge mais, à titre de responsable du système d'ambulances aériennes de l'Ontario, il doit encore s'assurer qu'Ornge répond aux besoins des patients

de manière rentable. Sa capacité à s'acquitter de cette responsabilité est régie en grande partie par l'entente de rendement que le Ministère a conclue avec Ornge. Dans les sections qui suivent, nous soulevons certaines questions concernant cette entente et la surveillance d'Ornge par le Ministère.

## ENTENTE DE RENDEMENT D'ORNGE AVEC LE MINISTÈRE

En 2005, le Ministère administrait les services d'ambulance aérienne de l'Ontario, tandis qu'une division du Centre Sunnybrook des sciences de la santé de Toronto assurait une surveillance médicale. Le Ministère passait alors des contrats avec des exploitants du secteur privé pour qu'ils transportent les patients en utilisant leurs propres aéronefs, pilotes et ambulanciers paramédicaux. Dans notre Rapport annuel 2005, nous avons noté certains problèmes de prestation des services et souligné que la Commission on Accreditation of Medical Transport Systems (un organisme américain indépendant) avait elle-même remarqué l'absence de structure hiérarchique bien définie du système. Cette année-là, le Conseil de gestion du gouvernement a décidé d'attribuer le contrat pour la prestation des services d'ambulance aérienne à l'échelle de l'Ontario à l'Ontario Air Ambulance Services Corporation (la Corporation) – devenue Ornge en 2006 – et ce, sans lancer d'appel d'offres concurrentiel. La Corporation était un petit organisme basé à Sunnybrook qui assurait la surveillance médicale des services d'ambulance aérienne de l'Ontario. Le contrat transférait à la Corporation les actifs du Ministère associés aux services d'ambulance aérienne, dont son système de répartition et le droit d'utiliser les bases d'ambulances aériennes. Le contrat, qui était essentiellement une entente de rendement, est entré en vigueur en janvier 2006 et n'a pas de date d'expiration.

La décision de nommer un seul nouveau fournisseur pour répondre aux besoins de toute la province au lieu, par exemple, de lancer une demande publique de propositions ou de continuer de faire

affaire avec différents fournisseurs de services régionaux établis, reflétait un choix politique du gouvernement. Le gouvernement a fait ce choix notamment parce qu'il voulait améliorer les soins aux patients et optimiser la sécurité, accroître l'efficacité et assurer une meilleure intégration avec le système de soins de santé, en plus de développer et de renouveler ses ressources humaines et technologiques. En juillet 2005, le Ministère a déclaré : « En regroupant tous les services d'ambulance aérienne sous un seul organisme, le système sera plus transparent, plus efficace et plus facile à utiliser par le personnel de première ligne des services de santé et les Ontariennes et Ontariens, et il suscitera une confiance accrue. »

Aux termes de l'entente de rendement, Ornge était responsable des grandes décisions opérationnelles concernant les services à fournir, notamment en ce qui concerne :

- les modalités de prestation des services (par exemple, si Ornge devait utiliser ses propres aéronefs ou faire appel à des exploitants du secteur privé);
- le nombre et le type d'aéronefs disponibles;
- les modalités d'établissement et d'évaluation de la surveillance médicale;
- les circonstances dans lesquelles il y a lieu d'expédier des ambulances et le type de transport à choisir;
- les qualifications du personnel paramédical qui devraient accompagner chaque patient transporté.

Étant donné le degré élevé de responsabilité et de pouvoir décisionnel que l'entente de rendement conférait à Ornge, il était important pour le Ministère de mettre en place des processus appropriés pour protéger ses intérêts.

### Surveillance du rendement d'Ornge

Lorsqu'il a comparu devant le Comité permanent des comptes publics et qu'il a présenté une soumission au Conseil de gestion du gouvernement pour faire approuver la sous-traitance des services

d'ambulance aérienne, le Ministère s'est engagé à établir des normes de rendement et à surveiller le rendement de ses fournisseurs de services de l'extérieur par rapport à ces normes. En particulier, lorsqu'il a exposé les grandes lignes de ses plans concernant la Corporation (rebaptisée Ornge) au Comité permanent des comptes publics en février 2006, le Ministère s'est engagé à établir des normes et à surveiller le rendement par rapport à ces normes afin d'améliorer les soins et l'accès aux services, d'accroître l'efficacité et l'efficacité de la prestation des services, et de renforcer la responsabilisation financière et médicale. De plus, dans sa présentation originale demandant au Conseil de gestion du gouvernement d'approuver l'entente avec Ornge, le Ministère a spécifié qu'un volet essentiel de sa fonction de surveillance consisterait à obtenir et à évaluer ce genre d'information sur le rendement. L'établissement de mesures de rendement biens définies dans l'entente de rendement avec son fournisseur de services constituerait une étape critique dans le processus mis en place par le Ministère pour s'assurer qu'Ornge répond aux besoins des patients de manière rentable.

Nous avons remarqué que l'entente de rendement contenait un certain nombre d'exigences administratives et de rapport auxquelles Ornge devait se conformer. Elle doit, par exemple, établir des politiques d'approvisionnement conformes aux politiques et directives du gouvernement. Ornge doit aussi satisfaire à différentes exigences opérationnelles, notamment en veillant à ce que le personnel médical soit qualifié, en préservant la confidentialité des renseignements de nature délicate et en consignait manuellement chaque appel lorsqu'il est impossible de le faire par des moyens électroniques. L'entente stipule également que le Ministère peut mettre fin à l'entente si Ornge ne satisfait pas aux exigences dans un certain laps de temps. Il reste que l'entente de rendement prévoit seulement deux exigences liées aux demandes de services d'ambulance aérienne auxquelles Ornge doit satisfaire dans un délai mesurable précis. Nous croyons également comprendre que les autres

sociétés unilatéralement créées par Ornge ne sont pas visées par l'entente de rendement, alors qu'elles fournissent un certain nombre de services clés.

Le Ministère étudie les besoins en financement d'Ornge dans le cadre de son processus annuel d'examen des prévisions budgétaires, tandis qu'Ornge lui soumet un budget annuel, des états financiers vérifiés, des plans d'activités quinquennaux et des rapports financiers trimestriels.

Le Ministère nous a informés qu'il rencontrait périodiquement Ornge pour discuter des plans et des problèmes. Il procède également à un examen triennal de la conformité d'Ornge aux exigences de service spécifiées dans la *Loi sur les ambulances*, comme il le fait pour les fournisseurs de services d'ambulance terrestre. Cependant, le Ministère ne reçoit pas systématiquement les données opérationnelles de base, comme le nombre de patients transférés par type de transport et le coût moyen des transferts.

En 2008, le Ministère est passé par ses services de vérification interne pour faire faire un examen spécial visant à déterminer si Ornge se conformait à certains aspects de l'entente de rendement et si elle avait mis en place des processus administratifs adéquats. L'examen couvrait la période allant de la date où Ornge a commencé à offrir des services d'ambulance aérienne à novembre 2008. Il mettait l'accent sur les 12 mois terminés le 31 mars 2008. Les résultats, publiés en septembre 2010, indiquaient qu'Ornge avait mis en place un certain nombre de politiques et procédures adéquates pour gérer ses affaires de façon économique et efficiente. L'examen contenait également plusieurs recommandations visant à renforcer davantage certains des processus de gestion interne d'Ornge et à améliorer ses communications avec le Ministère. Il recommandait notamment à Ornge de fournir plus rapidement des renseignements plus utiles au Ministère. Les conclusions de l'examen incluaient ce qui suit :

- Le rapport de rendement appelé « tableau de bord prospectif » qu'Ornge devait remplir chaque année à compter de juillet 2007 aux

termes de l'entente de rendement n'avait pas été fourni.

- Les parties devaient régler les différences dans leur interprétation respective des dispositions de l'entente de rendement.
- Le Ministère devait être rassuré sur la structure organisationnelle d'Ornge et son impact sur la prestation des services d'ambulance aérienne en Ontario.

Nous avons des préoccupations semblables après avoir examiné des renseignements plus récents. Par exemple, bien qu'Ornge ait fourni son premier tableau de bord prospectif au Ministère en 2009, ce tableau ne contenait pas le genre d'information sur le rendement qui aurait permis au Ministère d'évaluer le niveau de service fourni par Ornge relativement aux coûts engagés. Une des raisons de cet état de choses est que l'entente de rendement ne précise pas les attentes en matière de service, les indicateurs de rendement ou d'autres renseignements que le tableau de bord prospectif devrait inclure.

Les descriptions, par Ornge, de ses réalisations étaient très brèves et peu utiles dans l'évaluation du rendement. Par exemple, Ornge disait avoir satisfait à l'exigence d'examiner et de réviser les processus du Centre de communications liés aux demandes de service, précisant que le [traduction] « processus de triage des appels et de détermination du niveau de soins requis avait été examiné ». Cependant, elle n'a pas communiqué au Ministère les résultats de cet examen ni les mesures prises en conséquence. Le Ministère, quant à lui, n'a pas demandé de renseignements additionnels ni vérifié l'exactitude de l'information reçue.

Au moment où Ornge et le Ministère ont conclu l'entente de rendement, les systèmes d'information utilisés par le Ministère ne pouvaient pas fournir tous les renseignements requis pour assurer une surveillance efficace des opérations d'ambulance aérienne. Il aurait donc pu être difficile à l'origine d'établir des objectifs et d'autres mesures de rendement sur lesquels Ornge pourrait présenter des rapports. Cependant, au moment de notre vérification cinq



ans plus tard, il y avait encore quelques mesures en place. À notre avis, le Ministère aurait dû établir des attentes de rendement plus précises et obtenir d'Ornge des rapports plus fréquents comparant le rendement réel à ces attentes.

L'entente de rendement prévoit deux indicateurs du délai d'intervention par ambulance aérienne : combien de temps il faut à Ornge pour déterminer si elle est en mesure de répondre à un appel sur les lieux, et combien de temps il lui faut pour déterminer si elle peut répondre à une demande de transfert entre établissements. Mais il n'est pas rendu compte d'autres indicateurs de rendement clés, dont le pourcentage de demandes auxquelles il est répondu et le pourcentage d'appels qui ont donné lieu à l'expédition d'une ambulance aérienne au niveau de soins approprié. D'autres renseignements importants requis pour surveiller le rendement incluraient les principales raisons pour lesquelles il a été impossible de donner suite aux demandes.

### Financement fourni à Ornge

Aux termes de l'entente conclue avec le Ministère, Ornge devait recevoir 111 millions de dollars en financement provincial pour 2006 2007 et 115 millions de dollars par an au cours des quatre exercices suivants, ainsi que des fonds additionnels possibles en cas d'augmentation des coûts. Le Ministère et Ornge devaient négocier le montant du financement chaque année par la suite (l'entente n'a pas de date d'expiration). La Figure 3 résume les fonds réellement versés par le Ministère à Ornge entre janvier 2006, mois où Ornge a commencé à offrir des services d'ambulance aérienne, et l'exercice 2010 2011.

Depuis que le Ministère et Ornge ont signé l'entente, le Ministère a accordé à Ornge des augmentations s'établissant à environ 4 % par an en plus du montant prévu dans le contrat. Le Ministère a également fourni des fonds additionnels pour certaines initiatives introduites depuis la signature de l'entente. Par exemple :

- 9,4 millions de dollars en fonds de démarrage ponctuels en 2006 2007 afin de créer un programme d'ambulances terrestres pour le transfert entre établissements de certains patients;
- 13 et 16 millions de dollars en 2007 2008 et 2008 2009, respectivement, puis 13 millions de dollars par an à compter de 2009 2010, avec des augmentations annuelles par la suite, pour fournir des services d'ambulance terrestre aux patients en phase critique, comme ceux admis au service de soins intensifs d'un hôpital qui doivent être transférés à un autre hôpital;
- 3,7 millions de dollars en 2007 2008 et 6,6 millions de dollars par exercice par la suite pour la prestation de services additionnels d'ambulance aérienne par deux autres aéronefs (le Ministère a indiqué que ces fonds étaient initialement destinés à fournir un soutien en services d'ambulance aérienne au programme d'angioplastie de Thunder Bay, mais que seulement trois des patients du programme avaient eu besoin d'une ambulance aérienne depuis le début du programme, et qu'Ornge avait donc utilisé ces fonds pour financer ses activités courantes).

En 2004 2005, dernier exercice complet durant lequel le Ministère a fourni des services d'ambulance aérienne, il y a affecté 93 million de dollars. En 2005 2006, le Ministère a fourni les

**Figure 3 : Financement versé par le Ministère à Ornge, janvier 2006–2010 2011 (en millions de dollars)**

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type de financement	Janv.-mars 2006	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Total
Ambulance aérienne	36,0	111,5	121,2	126,6	131,1	135,9	662,3
Ambulance terrestre	—	9,4	13,2	16,2	13,1	13,7	65,6
Autre	—	0,4	0,7	1,1	—	—	2,2
<b>Total</b>		<b>121,3</b>		<b>143,9</b>		<b>149,6</b>	<b>730,1</b>

services pour les neuf premiers mois de l'exercice à un coût de 73,7 millions de dollars et remis 30,9 millions de dollars plus 5,1 millions de dollars en financement transitoire à Ornge pour qu'elle assure la prestation des services durant les trois derniers mois. Le nombre de patients transportés cette année-là a augmenté de 5 %.

En 2006 2007, premier exercice complet d'activité d'Ornge, le Ministère lui a octroyé 112 millions de dollars pour la prestation des services d'ambulance aérienne et 9,4 millions de dollars additionnels en financement ponctuel pour qu'elle établisse le programme d'ambulances terrestres. Le Ministère n'avait pas fait d'analyse indiquant que 112 millions de dollars était un montant raisonnable, mais il a dit qu'il avait calculé le montant négocié avec Ornge en se fondant sur les dépenses antérieures et sur les augmentations susceptibles de découler de la renégociation éventuelle des contrats signés avec les transporteurs aériens. Cependant, aucun document n'explique la hausse de 19 millions de dollars, ou 20 %, par rapport à ce que le Ministère avait dépensé en 2004 2005. Le nombre total de patients transférés a augmenté de 2 % entre 2004 2005 et 2006 2007, ce nombre excluant les transferts assurés par TEMS qui avaient été arrangés par Ornge mais directement financés par le Ministère.

Nous avons remarqué qu'en 2006, lors d'une audience du Comité permanent des comptes publics sur la vérification que nous avons faite des services d'ambulance aérienne en 2005, la présidence du Comité a demandé à un fonctionnaire du Ministère si l'entente avec Ornge ferait augmenter les coûts du système. Le fonctionnaire a répondu que l'entente conclue avec Ornge prévoyait le même financement que dans le budget de base du ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour les services d'ambulance aérienne, et que cela ne coûterait pas plus cher que si le gouvernement fournissait lui-même ce genre de service.

Compte tenu des facteurs susmentionnés, y compris la hausse annuelle moyenne de 4 %, les fonds de fonctionnement annuels fournis à Ornge par le Ministère ont augmenté de plus de 30 % au cours des quatre premiers exercices complets où Ornge a fourni le service. En 2010 2011, Ornge a reçu 150 millions de dollars, dont environ 90 % pour les transferts aériens. Au cours de la même période de quatre ans, le nombre de patients aérotransportés a baissé d'environ 7 %, comme le montre la Figure 4. En 2010 2011, le nombre de transferts terrestres — qui dépassait 2 800 — était beaucoup plus faible que le nombre prévu par le Ministère au moment où il a déterminé le montant du financement à accorder à Ornge pour qu'elle assume la responsabilité des

**Figure 4 : Nombre de transferts de patients et autres<sup>1</sup> par type, 2006 2007-2010 2011**

Source des données : Ornge

Type de transport	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Vois par ambulance aérienne	16 286	14 895	15 355	15 691	15 273
Vois réguliers de compagnies aériennes commerciales <sup>2</sup>	1 331	1 215	950	1 102	1 174
<b>Total</b>		<b>16 110</b>		<b>16 793</b>	
Ornge	—	34	556	1 365	1 487
Toronto Emergency Medical Services (TEMS)	1 808 <sup>4</sup>	1 449	1 342	1 117	1 340
<b>Total</b>		<b>1 483</b>		<b>2 482</b>	
<b>Total global</b>	<b>19 425</b>	<b>17 593</b>	<b>18 203</b>	<b>19 275</b>	<b>19 274</b>

1. Jusqu'à 3 % des transferts servent à transporter des organes ou des équipes médicales.

2. Pour amener des patients à des rendez-vous médicaux où aucun ambulancier paramédical n'est requis.

3. Un patient transporté par voie terrestre et voie aérienne est compté dans les deux catégories de transport.

4. En 2006 2007, le Ministère a directement financé TEMS pour les ambulances terrestres expédiées par Ornge.

services d'ambulance terrestre. Au total, le nombre de transferts de patients est resté à peu près le même sur la période de quatre ans.

### Surveillance des dépenses d'Ornge

Pour différentes raisons juridiques et commerciales, Ornge a créé un certain nombre d'organismes entre 2006 et 2010. Ces organismes comprennent :

- Ornge Peel, qui offrait un soutien administratif, dont des services de gestion des ressources humaines et de comptabilité, et qui employait la plupart des cadres supérieurs d'Ornge;
- Ornge Issuer Trust, un mécanisme de financement pour Ornge, qui a émis des obligations en 2009 (nous discutons de cette transaction en détail dans la section Financement par emprunt des services d'ambulance aérienne).

Les conseils d'administration de ces organismes se composaient entièrement ou principalement des membres du conseil d'administration d'Ornge.

Après le 1er janvier 2011, Ornge ne contrôlait plus les deux organismes fournissant la plupart des services à Ornge en régime de recouvrement des coûts. Par ailleurs, en 2011, presque tous les cadres supérieurs d'Ornge sont devenus des employés d'une nouvelle entreprise internationale à but lucratif qu'ils ont commencé à exploiter. Cette entreprise incluait des sociétés comme Ornge Global Air Inc., Ornge Global Corporate Services Inc. et Ornge U.S. Inc. (collectivement désignées « Ornge Global » et décrites plus en détail dans la section Ornge Global).

Ornge a conclu des ententes financières complexes avec bon nombre de ces sociétés. Mentionnons notamment Ornge Issuer Trust, qui est propriétaire des avions-ambulances et des hélicoptères-ambulances et qui les loue à Ornge Global Air Inc. Ornge garantit les paiements de location et elle les prendra en charge en cas de défaut de paiement par Ornge Global Air Inc. Ornge Global Air Inc., quant à elle, sous-loue à bail tous les hélicoptères-ambulances à un fournisseur externe de services d'ambulance aérienne en vertu d'ententes

qui doivent venir à expiration le 31 mars 2012.

Ornge passe ensuite un contrat avec Ornge Global Air Inc. pour que celle-ci fournisse les services soit par contrat avec des fournisseurs indépendants (dont celui qui loue les hélicoptères d'Ornge Global Air Inc.), soit avec ses propres aéronefs loués et ses pilotes. Les services d'aviation, y compris les coûts administratifs connexes, sont facturés à Ornge par Ornge Global Air Inc., que les services aient été fournis directement par Ornge Global Air Inc. ou par l'entremise d'un fournisseur de services.

L'entente de rendement permet au Ministère d'examiner les documents d'Ornge qui se rapportent à la prestation des services, mais elle ne lui permet pas de recouvrer les fonds affectés aux services d'ambulance aérienne qui n'ont pas été dépensés (le Ministère peut récupérer les fonds affectés aux services d'ambulance terrestre qui n'ont pas été dépensés, mais les fonds affectés aux services d'ambulance terrestre représentent moins de 10 % du total des fonds versés à Ornge). De plus, comme l'entente de rendement s'applique uniquement à Ornge, elle ne permet pas au Ministère d'accéder aux livres et registres des entités directement contrôlées par Ornge ou des autres entités commerciales à but lucratif engagées dans de nombreux aspects des opérations d'ambulance aérienne d'Ornge. Essentiellement, le Ministère n'a pas le droit d'accéder aux documents à l'appui des coûts engagés par ces sociétés, qui facturent ensuite leurs services opérationnels et administratifs à Ornge.

L'examen de vérification interne des transactions effectuées par Ornge jusqu'en 2008, que le Ministère a fait faire, concluait qu'il faudrait réviser le contrat du Ministère avec Ornge afin de rassurer le Ministère à propos de la structure organisationnelle d'Ornge et de son impact sur la prestation des services d'ambulance aérienne. Nous sommes d'accord.

L'entente de rendement exige également d'Ornge qu'elle présente des rapports financiers périodiques au Ministère, dont des rapports trimestriels sur les écarts qui expliquent les différences entre les dépenses prévues et les dépenses réelles. Les rapports sur les écarts étaient généralement soumis chaque

année, mais la plupart d'entre eux ne contenaient pas d'explications détaillées. Nous avons remarqué que l'examen de vérification interne que le Ministère avait fait faire recommandait également qu'Ornge explique les écarts plus en détail. Nous sommes d'accord.

Ornge est également tenue de présenter des états financiers vérifiés dans les trois mois suivant la fin de l'exercice. Depuis 2008 2009, Ornge consolide les informations contenues dans les états financiers des entités qu'elle contrôle ou dont elle est le bénéficiaire dans ses propres états financiers vérifiés. L'entente de rendement du Ministère avec Ornge n'exige pas une ventilation plus détaillée par les entités consolidées. Ainsi, au moment de notre vérification, le Ministère ne disposait pas de l'information requise pour faire une distinction entre les nombreuses transactions impliquant les entités consolidées d'Ornge et celles dans lesquelles elles ne sont pas impliquées.

L'entente exige également d'Ornge qu'elle présente un budget de fonctionnement au Ministère chaque année, et Ornge a présenté des budgets de fonctionnement quinquennaux.

### **Transactions d'Ornge avec les entités qu'elle contrôle ou dont elle est bénéficiaire**

La *Loi sur le vérificateur général* nous donnait un accès illimité à toutes les entités qu'Ornge consolide dans ses états financiers. Cependant, les opérations des nouvelles entreprises internationales à but lucratif, collectivement désignées « Ornge Global », ne sont pas incluses dans les états financiers d'Ornge, et Ornge Global ne nous a donc pas donné accès aux registres de ces entités.

Nous avons examiné des transactions sélectionnées et trouvé de nombreux cas dans lesquels une surveillance ministérielle aurait été utile. En voici quelques exemples :

- Entre 2008 2009 et 2010 2011, des millions de dollars ont été versés à un cabinet d'avocats pour différents services, dont

des conseils en matière de structuration et d'approvisionnement, des questions de financement et de nombreuses ententes commerciales.

- En 2010, cinq cadres supérieurs d'Ornge ont reçu un total de 2,5 millions de dollars (un montant plus élevé a été mentionné par la suite). Nous avons été informés que, comme la plupart des cadres supérieurs d'Ornge étaient employés par une filiale à but lucratif d'Ornge cette année-là, leur rémunération n'avait pas à être divulguée aux termes de la *Loi sur la divulgation des traitements dans le secteur public* ou de l'entente de rendement. Nous restons toutefois d'avis que le Ministère aurait dû avoir accès à cette information (certains de ces renseignements ont été divulgués après la fin de notre travail de vérification sur le terrain).
- En 2010 2011, six membres du conseil d'administration d'Ornge ont reçu un total de 643 000 \$ en guise d'« avance sur honoraires », et l'un d'eux a même reçu plus de 200 000 \$. Ce montant n'incluait pas le remboursement de toute autre dépense engagée par les membres du conseil d'administration.

Ornge nous a dit que les fonds du Ministère n'avaient pas été utilisés pour certains de ces paiements. D'autres moyens ont été employés – par exemple, Ornge Global a emprunté de l'argent à Ornge. Ornge a ajouté que l'argent emprunté n'avait pas été obtenu à l'origine auprès du Ministère.

Nous avons également noté qu'en 2008, Ornge avait transféré 8,4 millions de dollars du Ministère à sa fondation de bienfaisance (cette fondation serait en voie de dissolution). La fondation a utilisé cet argent pour acheter des articles tels qu'une remorque pour la formation du personnel paramédical, du matériel informatique et des simulateurs de patient. Ces articles ont été mis à la disposition d'Ornge puis d'Ornge Global. Ornge nous a informés qu'elle pouvait demander que l'équipement lui soit restitué au besoin.



## Ornge Global

En octobre 2010, un comité formé de trois membres du conseil d'administration ne faisant pas partie de la direction d'Ornge a commencé à évaluer un plan, préparé par la direction d'Ornge à la demande du conseil d'administration, dans le but de créer de nouvelles entités pouvant poursuivre de nouvelles possibilités de revenu en dehors de l'Ontario. Ornge a indiqué qu'elle avait déterminé que des investissements par des tiers seraient nécessaires pour pouvoir compter sur une source de revenu autre que le Ministère. Ces possibilités incluaient la prestation de services médicaux à des cadres en voyage et de services de consultation à des gouvernements étrangers. On s'attendait à ce que les nouvelles entités sollicitent des investissements auprès d'autres pays, dont les États-Unis.

Ornge a indiqué qu'une partie des revenus générés par les nouvelles entités proposées (un groupe de sociétés collectivement appelé « Ornge Global »), complétée par des fonds additionnels du Ministère, aiderait Ornge à servir un plus grand nombre de patients. Par exemple, cet argent permettrait à Ornge d'embaucher plus de pilotes et d'ambulanciers paramédicaux. Un contrat de licence cadre précisait combien Ornge recevrait d'Ornge Global (3 % des revenus bruts provenant des activités non liées au réseau ontarien) pour l'utilisation de la propriété intellectuelle d'Ornge, comme les guides d'utilisation et le nom Ornge. En janvier 2011, une société d'experts-conseils engagée par Ornge pour examiner l'entente concluait, avec des réserves, qu'elle était « juste et raisonnable » envers Ornge. Ornge Global Management Inc. (une des entités d'Ornge Global) s'était également engagée à faire des dons volontaires à Ornge. Le contrat de licence et l'engagement stipulaient qu'aucun paiement à Ornge ne serait requis avant au moins trois ans, et que le maximum viager combiné payable aux termes du contrat et de l'engagement serait de 200 millions de dollars. De plus, avant d'honorer son engagement, Ornge Global Management Inc. devait d'abord respecter

ses obligations financières aux termes de sa convention d'actionnaires.

Le comité du conseil d'administration devait aussi déterminer si le transfert de propriété de deux filiales d'Ornge à Ornge Global pour 2 \$ était « raisonnable sur le plan commercial ». La direction d'Ornge a indiqué qu'à son avis, ce montant représentait la juste valeur marchande des deux filiales. Le personnel des deux filiales et leurs ententes avec Ornge ont aussi été transférés. Les ententes visaient également les sociétés offrant des services de comptabilité, de paye, d'aviation, d'entretien des aéronefs et de gestion des pilotes « au prix coûtant ». Une autre entente transférait le PDG et deux autres membres de la haute direction d'Ornge à la nouvelle entité, qui revendrait alors leurs services à Ornge, également « au prix coûtant ». (Ornge restait l'employeur du personnel médical, paramédical et de répartition.)

Le risque associé à ces ententes est que le « prix coûtant » pourrait coûter plus cher à Ornge que si elle assurait elle-même les services, par exemple si la nouvelle entité paye des salaires plus élevés, conclut des ententes complexes nécessitant des frais administratifs et professionnels considérables ou acquiert une capacité supérieure aux besoins. De plus, comme il est noté plus haut, aux termes de l'entente de rendement, le Ministère serait incapable de vérifier si les montants qu'il paye, directement ou indirectement, reflètent les coûts réels ou si ces coûts sont justes et raisonnables. Les cadres supérieurs pourraient, par exemple, s'occuper surtout du côté international des affaires, et il pourrait donc être difficile pour le Ministère de vérifier périodiquement combien de temps la direction a consacré aux affaires de chaque organisme.

À l'automne 2011, après la fin de notre travail sur le terrain, Ornge a indiqué que trois des ententes existantes entre Ornge et différentes entités d'Ornge Global seraient modifiées pour qu'Ornge ait le droit de vérifier le calcul de tous les frais « au prix coûtant ». Nous doutons cependant que ce droit donne au Ministère l'assurance dont il a besoin, à moins qu'il ne puisse choisir le vérificateur

et déterminer lui-même la portée et la fréquence de ces vérifications.

En outre, comme les ententes d'Ornge avec ses filiales ont elles aussi été transférées à Ornge Global, le comité n'a pas cherché à déterminer si Ornge pouvait acheter des services de comptabilité, de paye, d'aviation, d'entretien des aéronefs, de gestion des pilotes, etc. à un prix inférieur à celui facturé par Ornge Global.

En novembre 2010, en se fondant sur les commentaires préliminaires de son comité, le conseil d'administration a autorisé la création de la structure d'Ornge Global. Le même mois, une nouvelle entité, Ornge Global Management Inc., a vu le jour et des sociétés affiliées à cette entité ont commencé à être formées. La décision d'aller de l'avant avec ces arrangements dépendait des conclusions de plusieurs rapports à venir, dont celui du comité du conseil d'administration. Le conseil d'administration a reçu tous ces rapports deux mois plus tard, en janvier 2011.

Les membres du comité, ainsi que les autres membres du conseil d'administration et certains membres de la haute direction, sont devenus propriétaires à 99,999 % de la nouvelle entité. Les membres de la haute direction détenaient environ 94 % des parts. Les membres du comité du conseil d'administration nous ont informés qu'ils avaient appris qu'ils allaient être propriétaires seulement après avoir approuvé la décision de créer la nouvelle entité. Nous avons demandé à voir une liste des propriétaires initiaux mais notre demande a été refusée. Les cadres d'Ornge ont indiqué qu'ils s'attendaient à ce que de futurs investissements par des tiers fassent baisser leur part de propriété.

La décision d'aller de l'avant avec la création d'Ornge Global a fini par entraîner l'établissement d'un réseau compliqué de nouvelles sociétés qui, d'après Ornge, était justifié pour différentes raisons juridiques, fiscales, comptables et autres. Cette structure organisationnelle, qui existe indépendamment d'Ornge et de ses filiales, est illustrée à la Figure 5. En décembre 2010, Ornge a demandé à rencontrer des représentants du Ministère pour

leur donner une vue d'ensemble de ses nouvelles entreprises commerciales, ce qu'il a fait en janvier 2011. La présidence du conseil d'administration a également envoyé aux représentants du Ministère et à d'autres hauts fonctionnaires du gouvernement une lettre expliquant en détail beaucoup de ses restructurations d'entreprise.

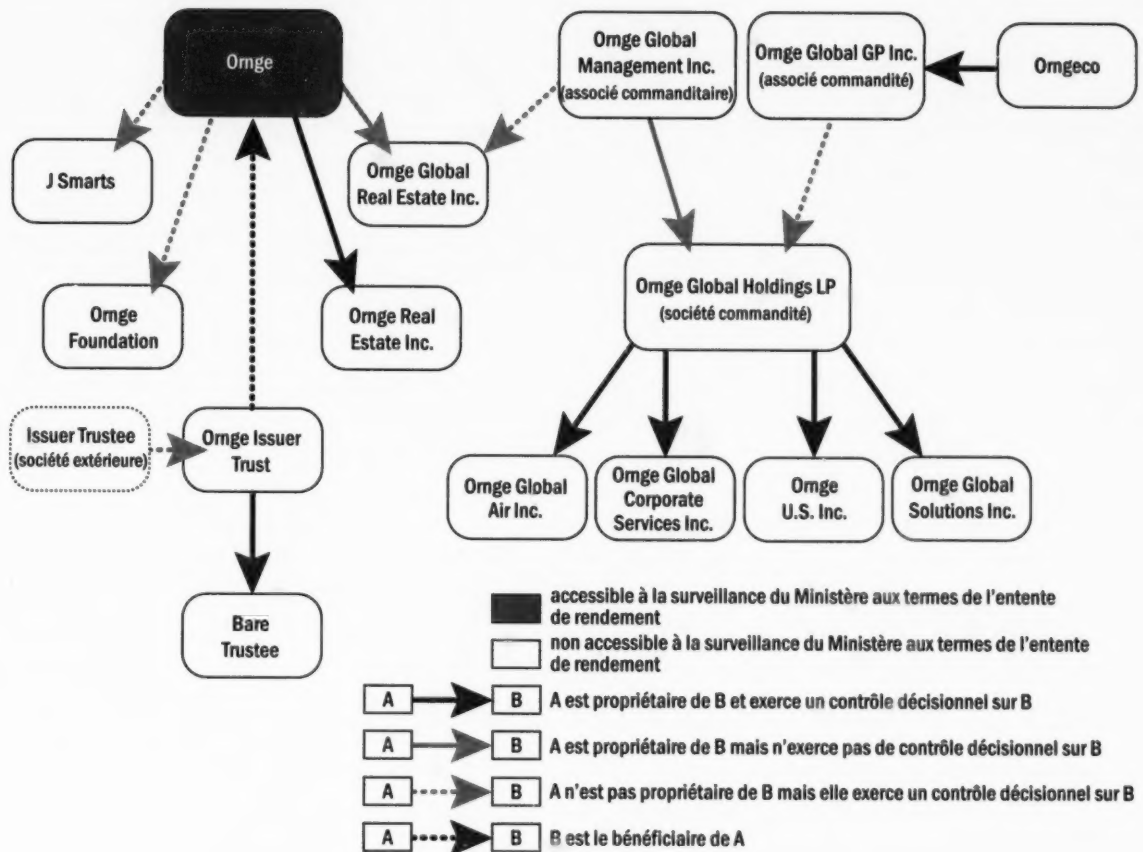
La direction d'Ornge nous a dit que les nouvelles entreprises commerciales étaient financées par des sources autres que le Ministère. Elle a expliqué, par exemple, qu'en août 2010, une de ses filiales avait négocié une entente prévoyant la prestation de services de marketing à la société européenne qui avait vendu les hélicoptères à Ornge moyennant des honoraires de 4,8 millions de dollars (un montant plus élevé a été mentionné par la suite). Cependant, l'entente nous semblait être la même que celle envisagée dans le contrat original d'achat d'hélicoptères, signé en 2008, selon laquelle Ornge et le fournisseur d'hélicoptères [traduction] « feraient de leur mieux pour élaborer un programme de marketing conjoint afin de promouvoir les produits et services de l'autre partie à titre non exclusif dans des pays mutuellement convenus ». Les cadres d'Ornge, qui forment aussi la haute direction d'Ornge Global, nous ont dit qu'il avait été renoncé à cette disposition particulière et que l'entente de marketing avec Ornge Global n'avait rien à voir avec l'autre.

Bien que l'entente de marketing avec le fournisseur d'hélicoptères ait été signée par une filiale d'Ornge, Ornge nous y a refusé l'accès, précisant que la filiale d'Ornge avait agi au nom d'Ornge Global au moment de la transaction.

À cet égard, en décembre 2010, peu après le début de notre travail de vérification sur le terrain, le PDG d'Ornge (représentant une entité d'Ornge Global) et le vice-président exécutif, Services généraux d'Ornge (représentant la filiale d'Ornge) ont signé une entente antérieure à la création stipulant que la filiale d'Ornge agissait au nom d'Ornge Global dans ce dossier et dans d'autres depuis avril 2010. Nous avons été informés que l'entente antérieure à la création était nécessaire pour des raisons commerciales juridiques, fiscales et autres.

**Figure 5: Structure organisationnelle d'Ornge et d'Ornge Global au 31 mars 2011**

Source des données : Ornge



Cela nous a également empêchés d'examiner les transactions qui, d'après l'entente, auraient été effectuées par Ornge au nom d'Ornge Global depuis avril 2010. Ornge nous a dit que, comme la *Loi sur le vérificateur général* nous donne seulement accès aux organismes directement ou indirectement fondés par le gouvernement et qu'Ornge Global ne l'est pas, nous n'avions pas le droit d'accéder à ses registres.

### Financement par emprunt des services d'ambulance aérienne

L'entente de rendement n'oblige pas Ornge à obtenir l'approbation du Ministère avant d'emprunter des fonds. En 2009, Ornge a informé le Ministère et l'Office ontarien de financement qu'elle

prévoyait d'emprunter 275 millions de dollars par émission d'obligations. Elle a dit qu'elle utiliserait ces fonds à des « fins générales » et pour acquérir des immobilisations, comme des locaux pour son bureau principal, ainsi que des aéronefs, afin d'offrir elle-même certains services d'ambulance aérienne au lieu de sous-traiter tous les services à des fournisseurs de l'extérieur.

Ornge Issuer Trust a émis l'obligation en juin 2009. L'obligation, qui rapporte un taux d'intérêt annuel de 5,727 %, deviendra exigible en juin 2034. L'émetteur paiera seulement les intérêts jusqu'en juin 2012; le principal et les intérêts seront versés après cette date. Ce financement a coûté 2,5 millions de dollars. L'entente de rendement d'Ornge avec le Ministère a joué un rôle clé dans l'obtention

du financement, étant donné que le Ministère finançait 99 % des opérations d'Ornge. La cote de crédit attribuée à Ornge en juin 2009 était principalement fondée sur des facteurs incluant [traduction] « le soutien vigoureux de la province, un degré élevé d'intégration avec le système de santé provincial [et] l'essentialité des services fournis ».

Selon Ornge, des paiements d'intérêt d'environ 16 millions de dollars ont été versés la première année de l'obligation, dont 4 millions provenaient du Ministère et 12 millions du financement obligataire même. La deuxième année, Ornge était censée utiliser environ 16 millions de dollars du Ministère pour les paiements d'intérêt obligataires. À compter de l'exercice 2013-2014, les paiements de principal et d'intérêt totaliseront environ 22 millions de dollars par an. Comme Ornge a peu de sources de revenu autres que le Ministère, nous nous attendons à ce qu'elle utilise des fonds du Ministère pour continuer de payer le principal et les intérêts.

Ornge n'avait pas besoin d'obtenir l'approbation du Ministère avant d'emprunter l'argent, mais elle a quand même garanti qu'elle rembourserait la dette. De plus, les 275 millions de dollars font partie des éléments de passif de la province à des fins comptables et ils apparaissent dans les états financiers de l'Ontario comme faisant partie de la dette totale de la province. Une de nos préoccupations est que selon la nouvelle structure organisationnelle, les éléments d'actif acquis avec le produit des obligations sont principalement contrôlés par des sociétés auxquelles le Ministère n'a pas accès aux termes de l'entente de rendement. Cette entente stipule qu'Ornge ne doit pas [traduction] « vendre, louer ou aliéner autrement, sauf dans le cours ordinaire des affaires, tout élément d'actif acheté avec des fonds de subventions du Ministère sans le consentement écrit préalable du Ministère ». Elle souligne également que [traduction] « tous les éléments d'actif qui demeurent en la possession [d'Ornge] ainsi que les éléments d'actif [d'Ornge] payés avec les fonds de subventions deviendront la propriété du Ministère à l'expiration de l'entente ». Cependant, en conséquence des arrangements par lesquels des éléments d'actif

sont détenus à l'extérieur d'Ornge, 210 millions de dollars en éléments d'actif financés par le Ministère n'appartenaient pas à Ornge au 31 décembre 2010. À ce moment-là, seulement environ 5 millions de dollars en éléments d'actif achetés avec les fonds du Ministère appartenaient directement à Ornge. La position d'Ornge est que le Ministère n'a aucun intérêt juridique dans les éléments d'actif d'Ornge, car ceux-ci ont été achetés avec des fonds empruntés auprès de sources autres que le Ministère. Ornge a déclaré qu'elle utilisait plutôt les fonds du Ministère pour payer des tiers, comme ses entités consolidées, pour l'utilisation de ces éléments d'actif. Étant donné, entre autres choses, que l'achat de ces éléments d'actif a été financé par une obligation faisant partie des éléments de passif déclarés de la province, nous croyons que le Ministère doit s'assurer que ses intérêts sont protégés.

### Achats importants

L'entente de rendement rend Ornge responsable des [traduction] « achats nécessaires à la prestation des services d'ambulance aérienne ».

### Locaux pour le bureau principal

Lorsqu'Ornge a assumé la responsabilité des services d'ambulance aérienne, elle a hérité seulement des locaux que le Ministère avait loués pour le centre de répartition. Ornge a alors loué 34 000 pieds carrés pour accueillir son bureau principal et regrouper d'autres fonctions telles que la répartition et la surveillance médicale. Elle a ensuite déterminé qu'elle avait besoin de plus d'espace et qu'elle devait obtenir des fonds pour investir dans Ornge Global. La série d'événements qui a suivi ces décisions est illustrée à la Figure 6.

Comme on peut le voir à la Figure 6, en juillet 2009, Bare Trustee, une filiale d'Ornge Issuer Trust, a acheté l'immeuble logeant le bureau principal pour 15 millions de dollars en utilisant une partie des 275-millions de dollars empruntés par émission d'obligations. En janvier 2011, Bare Trustee a vendu



**Figure 6: Chronology of Key Events Relating to Head-office Space**

Source of data: Ornge

Avant 2009	Ornge loue 34 000 pi <sup>2</sup> d'espace pour loger ses activités puis décide qu'elle a besoin de plus d'espace.
Jun 2009	Ornge Issuer Trust, un mécanisme de financement utilisé par Ornge, émet une obligation de 275 millions de dollars.
Juillet 2009	Une partie du produit des obligations est utilisée pour acheter 72 000 pi <sup>2</sup> d'espace pour le bureau principal à un coût de 15 millions de dollars. La propriété en question appartient à Bare Trustee, une filiale d'Ornge Issuer Trust, qui la loue à Ornge.
Octobre 2010	Un comité du conseil d'administration d'Ornge entreprend l'examen d'un plan visant à créer une entreprise commerciale internationale à but lucratif, qui sera appelée Ornge Global, afin de déterminer s'il est raisonnable.
Novembre 2010	Le conseil d'administration d'Ornge autorise la création de la structure organisationnelle d'Ornge Global. Ornge Global Management Inc. et Ornge Global GP Inc. sont officiellement créées.
Decembre 2010	Ornge crée une filiale appelée Ornge Global Real Estate Inc. Ornge Global Holdings LP est officiellement créée. Ornge produit une déclaration de fiducie plaçant la seule part du capital détenue par Ornge Global Real Estate Inc. en fiducie auprès de la société nouvellement créée appelée Ornge Global Management Inc. et elle lui donne le pouvoir de prendre toutes les décisions au nom d'Ornge Global Real Estate Inc.
Janvier 2011	Ornge crée une filiale appelée Ornge Real Estate Inc. Après avoir reçu les rapports de son comité, le conseil d'administration d'Ornge donne son autorisation finale à toutes les modifications et ententes organisationnelles concernant Ornge Global, à condition que le Ministère soit informé des détails de sa décision. Le président informe le Ministère par écrit de ses nouvelles entreprises commerciales et de sa nouvelle structure organisationnelle. On obtient 9 millions de dollars pour financer les opérations suivantes d'Ornge Global : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bare Trustee vend la propriété logeant le bureau principal à Ornge Global Real Estate Inc. pour le prix original de juillet 2009, qui était de 15 millions de dollars.</li> <li>• Ornge Global Real Estate Inc. loue la propriété à Ornge Real Estate Inc. pour 25 ans à un loyer supérieur au cours du marché. Ornge sous-loue la propriété à Ornge Real Estate Inc. au même loyer, qui est supérieur au cours du marché.</li> <li>• Ornge garantit le paiement du loyer à Ornge Global Real Estate Inc. par le biais d'une entente d'indemnisation qui rend Ornge légalement responsable du paiement du loyer.</li> <li>• Ornge Global Real Estate Inc. emprunte 24 millions de dollars en émettant des obligations hypothécaires financées par une tierce société de services financiers et basées sur le total du loyer supérieur au taux du marché et de la valeur de la propriété. Cette somme représente 9 millions de dollars de plus que le prix d'achat de la propriété, qui était de 15-millions de dollars.</li> <li>• Ornge Real Estate Inc. et Ornge Global Real Estate Inc. émettent des débentures pour garantir le paiement des obligations hypothécaires.</li> <li>• Ornge Global Real Estate Inc. paye 15 millions de dollars à Ornge Issuer Trust pour compléter la transaction décrite plus haut.<sup>1</sup></li> <li>• Les 9 millions de dollars qui restent doivent être prêtés à Ornge Global pour permettre à Ornge d'acheter des parts de propriété dans Ornge Global Holdings LP dans l'avenir.<sup>2</sup></li> <li>• Les 24 millions de dollars empruntés par Ornge Global Real Estate Inc. s'ajoutent à la dette provinciale.</li> </ul>

1. Ornge a indiqué qu'Ornge Issuer Trust avait utilisé ces fonds pour acquérir des immobilisations et pour réduire la dette non liée à l'obligation.

2. Ornge a indiqué que 5,6 millions de dollars avaient été prêtés au moment où Ornge Global Holdings LP a déclaré faillite au début de 2012.

l'intérêt légal dans l'immeuble à Ornge Global Real Estate Inc. pour 15 millions de dollars et transféré la propriété effective (c'est-à-dire le droit de bénéficier de l'immeuble) à Ornge. Ornge Global Real Estate Inc. a ensuite loué l'immeuble à Ornge Real Estate Inc. pour un bail de 25 ans. Ornge a sous-loué l'immeuble auprès d'Ornge Real Estate Inc. aux mêmes conditions.

Aux termes du bail, Ornge Real Estate paye à Ornge Global Real Estate Inc. un loyer de 20 \$ par pied carré par an pour les cinq premières années et de 23 \$ par pied carré par an pour la sixième à la dixième année, d'autres augmentations étant prévues tous les cinq ans par la suite. Une attestation d'équité demandée par Ornge concluait, avec des réserves, que les taux de location se situaient [traduction] « dans un éventail raisonnable de taux courants du marché ».

Nous avons fait faire une évaluation indépendante fondée sur une comparaison de propriétés semblables dans la même région. L'évaluateur concluait que la juste valeur marchande du loyer annuel pour les cinq premières années du bail d'Ornge devrait être d'environ 14 \$ plutôt que de 20 \$ par pied carré. Pour la deuxième période de cinq ans du bail, il a déterminé que le taux annuel du marché s'établissait à 16 \$ plutôt qu'à 23 \$ par pied carré. Il a ajouté que la plupart des baux de ce type s'étendaient sur des périodes de moins de 25 ans et que si la propriété était inoccupée et n'avait pas été louée, elle vaudrait seulement environ 9,4 millions de dollars.

En conséquence de ces transactions, le Ministère paie ce qui nous semble un loyer supérieur au taux du marché pour un bail de 25 ans sur l'immeuble logeant le bureau principal. Une autre conséquence est que le loyer élevé payé sur la période de 25 ans a fait substantiellement augmenté la valeur de l'immeuble. En particulier, en se fondant sur la valeur de l'immeuble et du bail, Ornge Global Real Estate Inc. a obtenu un prêt hypothécaire de 24 millions de dollars par l'entremise d'une tierce société de services financiers. Les 15 millions de dollars qu'elle a payés à Ornge Issuer Trust pour la

propriété provenaient de l'argent des obligations. Selon Ornge, ces 15 millions de dollars n'ont pas été utilisés pour rembourser une partie de l'obligation de 275 millions de dollars parce que cela aurait entraîné de lourdes pénalités.

Au moment de notre travail de vérification sur le terrain, Ornge a indiqué qu'elle prévoyait de prêter les 9 millions de dollars restants à Ornge Global Holdings LP, dont le seul commanditaire appartient à certains membres de la haute direction et du conseil d'administration d'Ornge. Ornge a ajouté qu'elle prévoyait d'utiliser les 9 millions de dollars dans l'avenir pour acheter une participation de commanditaire dans Ornge Global. Depuis notre vérification, Ornge Global Holdings LP a été déclarée en faillite. Ornge nous a informés qu'au moment de sa faillite, Ornge Global Holdings LP avait reçu 5,6 des 9 millions de dollars.

Ornge nous a dit qu'elle avait acheté des locaux plus spacieux en 2009 parce qu'elle prévoyait une croissance importante des activités commerciales et de dotation au cours des cinq prochaines années. Par exemple, elle a établi une école pour former le personnel des services paramédicaux aériens et elle prévoyait d'offrir des services de consultation et autres dans le cadre de ses entreprises commerciales privées. Après notre travail sur le terrain, Ornge nous a informés que, selon sa plus récente analyse, 88 % de l'immeuble serait utilisé pour des activités basées en Ontario d'ici l'exercice 2013 2014, le reste des locaux étant occupé et payé par les autres activités.

### Aéronefs

L'entente de rendement transférait à Ornge les contrats du Ministère avec 20 fournisseurs de services d'aéronef. Au cours des deux premières années de son existence, Ornge a fait exclusivement appel à ces fournisseurs de services et à d'autres. Tous les fournisseurs de services effectuaient principalement des transferts entre établissements. Trois d'entre eux offraient un niveau de soins plus élevé au besoin et pouvaient aller chercher des patients sur les lieux d'un accident.

En 2008, Ornge a lancé une demande de propositions ouverte et concurrentielle aux fournisseurs de services d'aéronef. En se fondant sur les soumissions détaillées reçues, Ornge a envisagé différentes options de prestation de services d'ambulance aérienne. Compte tenu de facteurs tels que les aéronefs vieillissants de ses fournisseurs de services et les coûts d'entretien associés, Ornge a conclu qu'exploiter elle-même sa propre entreprise de transport aérien constituerait la méthode la plus rentable de prestation des services ainsi que la meilleure façon d'assurer la sécurité des patients et la qualité des soins. Ceci impliquerait l'achat d'aéronefs neufs et de quelques aéronefs usagés en attendant la livraison des aéronefs neufs. Ornge a également décidé de continuer de faire appel aux fournisseurs de services d'aéronef principalement pour les patients nécessitant des soins de niveau inférieur.

Avec une partie des 275 millions de dollars empruntés par émission d'obligations, Ornge a acheté 12 hélicoptères (au coût de 148 millions de dollars américains) et 10 avions (au coût de 42 millions de dollars américains), pour un total d'environ 190 millions de dollars américains. La direction d'Ornge nous a dit que les caractéristiques particulières que les aéronefs neufs devaient posséder restreignaient le champ de fournisseurs possibles. Ainsi, au lieu de lancer une demande de propositions publique, elle a présenté des demandes de renseignements à seulement trois fournisseurs d'hélicoptères (dont un seul offrait les principales caractéristiques recherchées) et deux fournisseurs d'avions. Elle a ensuite passé des contrats avec le fournisseur d'hélicoptères (européen) offrant les principales caractéristiques essentielles et un des fournisseurs d'avions (américain). Ornge nous a informés que les aéronefs neufs étaient plus rapides et plus spacieux que ceux utilisés par ses fournisseurs de services, qu'ils pouvaient parcourir de plus longues distances sans avitaillement et qu'ils possédaient des capacités de dégivrage.

En mars 2009, 18 mois avant la date prévue de livraison des hélicoptères neufs, Ornge a également

acheté 11 hélicoptères usagés à un de ses fournisseurs de services originaux. Elle devait utiliser ces hélicoptères en attendant la livraison des aéronefs neufs. Elle a payé environ 28 millions de dollars pour les hélicoptères, qui avaient plus de 20 ans et, dans certains cas, plus de 30 ans. Elle a aussi payé environ 2 millions de dollars pour quatre bases aériennes et une installation pour les membres d'équipage. Ornge a conclu une entente de trois ans avec ce fournisseur de services pour qu'il assure l'exploitation et l'entretien des hélicoptères. Elle a indiqué qu'elle avait comparé le coût de prolonger son entente avec le fournisseur de services à celui d'acheter les 11 hélicoptères usagés et conclu que la deuxième option offrait le meilleur rapport coût-efficacité. Ornge a engagé une société d'experts-conseils pour qu'elle détermine l'équité de l'entente en vue d'acquérir les aéronefs et bases aériennes et de demander à la société d'hélicoptères de fournir des services de pilotage et d'entretien. Dans son rapport, la société concluait, avec des réserves, que l'entente était financièrement équitable envers Ornge. Avec l'arrivée de ses hélicoptères neufs, Ornge était en train de se défaire des hélicoptères usagés au moment de notre travail sur le terrain au début de 2011. Elle s'attendait à recevoir moins de 8 millions de dollars pour ces hélicoptères.

Malgré sa propre analyse indiquant qu'il suffirait de six avions et neuf hélicoptères pour répondre aux besoins de la province, Ornge a acheté 10 avions neufs et 12 hélicoptères neufs, ainsi que les 11 hélicoptères usagés à utiliser en attendant la livraison des aéronefs neufs. Elle prévoyait également de continuer de faire appel à des fournisseurs de services d'aéronef pour certains vols.

En avril 2011, nous avons demandé à Ornge d'expliquer comment elle comptait utiliser les aéronefs neufs, étant donné que, selon son analyse, leur nombre dépassait les besoins réels. Ornge a indiqué qu'elle prévoyait d'exploiter cinq des dix avions à partir de quatre bases aériennes et d'utiliser les cinq autres – soit deux de plus que les trois avions de réserve qu'elle possédait en 2006 2007 – à des fins de réserve, d'entretien, de rotation et de

formation. Ornge n'avait pas d'analyse démontrant la nécessité de ces avions additionnels de réserve.

En ce qui concerne les 12 hélicoptères, Ornge prévoyait d'en utiliser neuf à partir de six bases aériennes. Elle a ajouté que les trois autres hélicoptères dont elle n'avait pas immédiatement besoin constituaient un achat raisonnable afin d'assurer la disponibilité des services au cas où un des hélicoptères demanderait plus d'entretien que prévu. Cependant, au moment de notre vérification, Ornge avait demandé au fabricant d'installer des sièges pour 12 personnes dans deux des hélicoptères au lieu de faire installer un intérieur médical, comme il était prévu à l'origine. Il faudrait enlever les sièges pour 12 personnes avant que les hélicoptères puissent transporter des patients.

Ornge a informé le Ministère que ses hélicoptères excédentaires pouvaient être mis à la disposition d'Ornge Global, selon les besoins de cette dernière. Après notre travail de vérification sur le terrain, Ornge a indiqué qu'un des trois hélicoptères dont elle avait d'abord cru qu'elle n'aurait pas immédiatement besoin serait en fait stationné dans une de ses bases et utilisé pour transporter des patients. Elle envisageait de vendre les deux autres.

Le fournisseur d'hélicoptères européen a par la suite promis de verser 2,9 millions de dollars américains sur trois ans à la fondation de bienfaisance d'Ornge. Le fournisseur d'avions, quant à lui, s'est engagé à fournir environ 340 000 \$US (2 % du prix d'achat des avions). Le fournisseur d'hélicoptères a convenu de faire don des fonds [traduction] « pour améliorer les soins aux patients et faciliter l'éducation et la formation du personnel de transport médical professionnel ». Nous avons constaté que le fournisseur d'hélicoptères avait payé 500 000 \$US de sa contribution de 2,9 millions de dollars pour faire construire deux motos sur mesure et les utiliser afin de promouvoir Ornge. Les motos ont notamment passé à American Chopper, une émission de télévision mettant en vedette Orange County Choppers, une société californienne qui fabrique des motos sur mesure. Une des motos a été utilisée par la suite dans le cadre d'un événe-

ment promotionnel à un match des Blue Jays et, au moment de notre vérification, elle était exposée dans le hall d'entrée de l'immeuble à bureaux d'Ornge. Ornge nous a récemment informés que la deuxième moto pourrait encore être en possession d'Orange County Choppers aux États-Unis.

Ornge a indiqué qu'elle avait obtenu l'avis de membres du personnel paramédical, de médecins et d'autres parties au moment de concevoir l'intérieur des aéronefs. Le personnel paramédical d'Ornge signalait quand même des déficiences à l'intérieur des hélicoptères neufs. Par exemple, il n'y a pas suffisamment d'espace pour procéder à une réanimation cardiorespiratoire (RCR) sans d'abord tourner et abaisser manuellement la civière du patient depuis la position de décollage et d'atterrissage. Il n'y a pas non plus suffisamment d'espace pour que les patients puissent garder la tête élevée pour toute la durée du vol. Certains patients doivent rester assis à plus de 45 degrés pour éviter les problèmes de respiration, et Ornge a déterminé que ces patients auraient besoin d'un tube raccord (c'est-à-dire d'être intubés) pour être transportés par hélicoptère. Ornge a estimé que ces problèmes touchaient moins de 200 patients chaque année et indiqué qu'elle travaillait avec le fournisseur à les éliminer.

## RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que le montant payé pour les services d'ambulance aérienne et services connexes est raisonnable par rapport au niveau de service fourni, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- envisager de renégocier l'entente de rendement d'Ornge pour que le Ministère jouisse d'un accès direct aux organismes affiliés avec lesquels Ornge a directement ou indirectement passé des contrats, ou trouver un autre moyen de veiller à ce que l'intérêt du public dans les services d'ambulance aérienne de l'Ontario soit protégé;
- déterminer si le montant qu'il paye à Ornge est raisonnable, par exemple en obtenant et



en évaluant des renseignements sur le coût et la prestation des services d'ambulance aérienne et services connexes comparative-ment aux années antérieures et aux coûts engagés par d'autres exploitants en Ontario et ailleurs;

- établir, en consultation avec Ornge, d'autres indicateurs de rendement mesurables pour les services d'ambulance aérienne et terrestre, et obtenir des rapports plus fréquents et plus informatifs sur la mesure dans laquelle ces attentes de rendement sont satisfaites.

Le Ministère a informé Ornge que l'entente de rendement serait modifiée. L'entente modifiée mettra davantage l'accent sur les normes de rendement et les rapports pour accroître le degré de transparence et de responsabilisation d'Ornge au-delà de ce qui serait normalement exigé d'un bénéficiaire de paiements de transfert. L'entente modifiée:

- mettra davantage l'accent sur les normes de rendement pour les coûts opérationnels et financiers;
- renforcera les obligations en matière de rapports et de divulgation, notamment en ce qui concerne la répartition;
- renforcera les pouvoirs de vérification et d'inspection du Ministère;
- précisera les exigences qu'Ornge devra respecter dans la mise en place d'un processus de défense des droits et de règlement des plaintes des patients;
- exposera en détail les obligations en matière de planification financière, de surveillance, de contrôle et de rapports;
- stipulera la nécessité de se conformer aux lois telles que la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public* et la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*;

- stipulera que le ministre doit approuver toute augmentation de la dette;
- stipulera que toute modification à la structure organisationnelle d'Ornge ou toute affiliation d'Ornge avec des entités à but lucratif doit d'abord être approuvée par le Ministère;
- stipulera que le Ministère doit approuver toute vente ou engagement des éléments d'actif;
- conférera au Ministère le pouvoir d'approuver les budgets annuels et de recouvrer des fonds en cours et en fin d'exercice;
- réduira les fonds en cas d'inexécution;
- exigera que le titre de propriété aux éléments d'actif achetés avec les fonds du Ministère soit détenu par Ornge et transféré au Ministère à l'expiration de l'entente;
- renforcera les dispositions relatives aux conflits d'intérêts;
- contiendra des dispositions d'amélioration de la qualité fondées sur la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, notamment en établissant un lien entre la rémunération des cadres et les objectifs d'amélioration du rendement dans le plan de qualité annuel;
- stipulera que certains renseignements doivent être rendus publics;
- protégera les dénonciateurs;
- réduira la période de préavis à donner au cas où le Ministère déciderait de mettre fin à l'entente.

En 2012-2013, le Ministère procédera également à une évaluation comparative des coûts engagés au fil des ans et par différentes administrations afin d'alimenter sa base de connaissances.

## SERVICES D'AMBULANCE TERRESTRE

### Prise en charge par Ornge des services d'ambulance terrestre de soins critiques

Avant 2000, la Direction des services de santé d'urgence du Ministère fournissait des services d'ambulance terrestre en déployant des véhicules partout dans la province, principalement par l'entremise des centres de répartition du Ministère. La Direction accordait la priorité aux appels d'urgence sur les lieux mais elle effectuait aussi des transferts entre établissements.

En 2000, la responsabilité des ambulances terrestres a été transférée aux 40 municipalités de palier supérieur de l'Ontario et à 10 agents de prestation désignés en région éloignée. Le Ministère restait responsable du programme dans son ensemble et de la plupart des services de répartition. Dans notre rapport de vérification de l'an 2000 sur les services d'ambulance terrestre, nous faisons état de notre crainte que les municipalités hésitent à expédier leurs ambulances en dehors de leur territoire même si elles sont plus proches du patient à aller chercher. Ainsi, les ambulances utilisées pour les transferts entre établissements pourraient ne pas être les plus proches, ce qui finirait par coûter plus cher.

En 2004, le directeur médical d'un petit organisme qui assurait la surveillance médicale des services d'ambulance aérienne de l'Ontario a proposé au Ministère de créer un réseau d'ambulances terrestres pour le transfert des patients entre les établissements de soins de santé. Le directeur médical, qui est devenu le PDG d'Ornge par la suite, proposait de transférer environ 26 000 patients nécessitant des soins actifs chaque année, à un coût annuel d'environ 15 millions de dollars. Le Ministère n'a pas effectué d'analyses à ce moment-là pour déterminer le nombre réel de patients nécessitant un transfert entre établissements par ambulance terrestre chaque année. Dans son plan d'activités formel de 2005, Ornge indiquait qu'elle assurerait [traduction] « la prestation directe des services pour un maximum annuel de 30 000

transferts par ambulance terrestre de patients nécessitant des soins actifs ». Au moment de notre vérification, Ornge a indiqué que cela n'incluait pas les patients servis par TEMS (Toronto Emergency Medical Services). Elle a ajouté que le nombre de patients transférés était estimatif, car il n'y avait pas de données fiables sur le nombre réel de transferts entre établissements. En 2005, le coût proposé de ces services était de 15 millions de dollars pour l'exercice 2005 2006 et de 22 millions de dollars par an par la suite jusqu'en 2009 2010.

En janvier 2006, un groupe de travail sur les transferts entre établissements, composé de cadres de l'Association des municipalités de l'Ontario et présidé par le PDG d'Ornge, a indiqué que les municipalités préféraient utiliser leurs ambulances pour les appels d'urgence plutôt que pour les transferts entre établissements. Le groupe de travail a donc recommandé un nouveau système pour que les municipalités ne soient pas tenues d'assurer le transfert entre établissements de patients en phase critique. Il a recommandé que ces transferts soient plutôt pris en charge par un nouveau service doté d'un personnel paramédical ayant reçu une formation en soins critiques.

En octobre 2006, avant d'approuver le nouveau programme de transfert par ambulance terrestre de malades en phase critique, le Ministère a fourni 9,4 millions de dollars à Ornge pour l'achat de véhicules et d'autres coûts de démarrage. Le Ministère avait alors indiqué que si la *Loi sur les ambulances* (la Loi) était modifiée de façon à permettre à Ornge de fournir des services d'ambulance terrestre, Ornge recevrait jusqu'à 15 millions de dollars par an, à compter de 2007 2008, pour offrir ces services. Le Ministère a dit qu'il n'avait pas eu recours à un processus d'acquisition concurrentiel pour choisir le fournisseur de services parce qu'il voulait centraliser sous Ornge la surveillance médicale des transferts entre établissements de patients en phase critique. Les documents du Ministère montrent que les 15 millions de dollars étaient censés financer neuf ambulances, qui seraient déployées à partir de

huit bases d'ambulances terrestres et qui transportaient environ 20 000 patients par an.

Plus tard en 2007, le Ministère a modifié la Loi pour permettre à Ornge d'offrir des services d'ambulance terrestre. L'année suivante, le Ministère a apporté une modification à l'entente de rendement avec Ornge pour qu'elle assure le transfert entre établissements par ambulance terrestre de patients en phase critique. La modification fournissait à Ornge 13 millions de dollars en 2007-2008 et 19 millions de dollars par an par la suite pour ce service. Le montant annuel incluait 2,9 millions de dollars à remettre à TEMS pour le transport des patients en phase critique, principalement entre les établissements de soins de santé de Toronto (TEMS était auparavant financé directement par le Ministère pour ce service). Ornge a indiqué que le financement accordé à TEMS avait été ramené à 2,2 millions de dollars par an à compter de l'exercice 2010-2011.

Cette modification ne fixait pas d'attentes précises relativement au niveau de service ou aux rapports sur le rendement pour permettre au Ministère de surveiller le nombre réel de transferts entre établissements et de le comparer au nombre estimatif de transferts financés. Elle stipulait toutefois qu'Ornge devait fournir des services à partir de neuf bases dans certaines municipalités désignées de la province.

En 2008, Ornge a déterminé, de concert avec le Ministère, que les fonds octroyés par le Ministère permettaient seulement à Ornge de déployer huit ambulances à partir de trois bases — Ottawa, Peterborough et la région du grand Toronto — au lieu des neuf bases stipulées dans l'entente de rendement modifiée. Cependant, comme il est expliqué dans la section qui suit, Ornge avait déjà acheté 18 ambulances terrestres au moment où cette décision a été prise. En 2009-2010, des « contraintes budgétaires » ont forcé le Ministère à réduire à 13 millions de dollars les fonds affectés aux transferts par ambulance terrestre des malades en phase critique. Les fonds pour l'exercice 2010-2011 dépassaient ce montant d'environ 5 %.

## Déploiement des ambulances terrestres

Entre août 2006 et janvier 2007, Ornge a acheté 18 ambulances terrestres pour environ 2,1 millions de dollars, et elle en a reçu une dix-neuvième d'une municipalité, avant de décider de déployer seulement huit ambulances à partir de trois bases terrestres pour transférer les patients en phase critique. Ornge se retrouvait donc avec 11 véhicules excédentaires. En 2007-2008, comme l'exigeait l'entente de rendement, Ornge a financé TEMS afin qu'il fournisse des services d'ambulance terrestre pour le transport de patients en phase critique, principalement dans la région du grand Toronto. En 2010, Ornge a fourni à TEMS deux des véhicules qu'elle n'utilisait pas.

Ornge a désigné quatre autres ambulances terrestres excédentaires à des fins de soutien opérationnel, comme la formation des ambulanciers paramédicaux et le transport du personnel paramédical et de l'équipement. Elle a déployé les cinq dernières ambulances terrestres excédentaires dans quatre de ses bases aériennes pour utilisation au cas où les conditions météorologiques perturberaient le trafic aérien ou que l'état du patient permettrait un transfert terrestre. Résultat : dans certaines bases, il y avait plus d'ambulances que d'ambulanciers paramédicaux disponibles pour répondre aux appels. Par exemple, la base de Toronto compte trois hélicoptères (deux en service actif et un de réserve) et deux véhicules terrestres — mais le nombre limité d'ambulanciers paramédicaux permet de doter au plus deux des cinq véhicules à la fois.

## Coût et utilisation des ambulances terrestres

Ornge utilise ses ambulances terrestres pour le transport entre établissements de patients pour qui, selon son médecin spécialisé en transport médical, ce mode de transport est sécuritaire. Bon nombre de ces patients n'ont pas besoin d'être accompagnés par un ambulancier paramédical des soins critiques. En fait, en 2009-2010, l'exercice le plus récent pour

lequel Ornge a effectué une analyse, seulement 900 des près de 2 500 transferts par ambulance terrestre financés par Ornge concernaient des patients en phase critique accompagnés par un ambulancier paramédical des soins critiques, et TEMS a pris en charge environ 60 % de ces transferts.

Bien que le nombre de transferts par ambulance terrestre arrangés par Ornge ait augmenté de 50 % entre 2008 2009 et 2010 2011, le nombre total pour 2010 2011 restait de seulement 2 827, ou 14 % des 20 000 transferts annuels prévus en 2006. Ornge a répliqué qu'elle ne pouvait pas contrôler le nombre de transferts, parce que ceux-ci étaient généralement arrangés à la demande des hôpitaux. Bien que le Ministère ait réduit son financement à 13 millions de dollars, ce qui représente une baisse d'environ 30 %, le nombre réel de transferts était inférieur de 86 % au nombre estimatif de transferts financés à l'origine.

Le Ministère a le pouvoir de récupérer les fonds affectés aux services d'ambulance terrestre qu'Ornge n'utilise pas. En 2008 2009, premier exercice complet où Ornge a fourni des services d'ambulance terrestre, Ornge a dépensé 8 millions de dollars de moins que la somme reçue du Ministère parce que le programme avait été lent à démarrer. Le Ministère a approuvé la demande d'Ornge de conserver 5 millions de dollars de ce surplus principalement pour payer les hausses de tarifs des fournisseurs de services d'ambulance aérienne sous contrat. Ornge a ensuite demandé si elle pouvait plutôt affecter le surplus principalement à la formation du personnel paramédical concernant les nouveaux aéronefs. Le Ministère a accepté et reçu un rapport d'Ornge indiquant que la plupart des fonds avaient servi à payer les coûts liés aux nouveaux aéronefs d'Ornge. Ornge a déclaré un excédent de 16 000 \$ en 2009 2010 mais pas d'autres surplus depuis cet exercice.

En 2010 2011, il en coûtait environ 7 800 \$ en moyenne à Ornge pour transporter un patient par voie aérienne ou terrestre. Le coût du transfert aérien est d'environ 8 300 \$. En utilisant les données sur le financement et les transferts, nous

avons calculé qu'en 2010 2011, abstraction faite des fonds versés à TEMS et des patients transportés par TEMS, il en a coûté 7 700 \$ par patient à Ornge pour transporter près de 1 500 patients par ambulance terrestre. Ce montant est inférieur de seulement 7 % au coût d'un transfert aérien. Nous nous serions attendus à ce que les transferts terrestres coûtent considérablement moins cher que les transferts aériens. Nous avons également constaté qu'aux termes du contrat conclu entre Ornge et TEMS, les transferts ont coûté 1 700 \$, soit 6 000 \$ de moins par patient, à TEMS en 2010 2011. Nous nous attendions à ce que les coûts de TEMS soient inférieurs à ceux d'Ornge parce qu'il y a beaucoup plus de patients et d'hôpitaux à Toronto et que ceux-ci sont beaucoup plus proches les uns des autres, et nous reconnaissons qu'Ornge doit aussi supporter des coûts de répartition. Cependant, comme le nombre réel de transferts est beaucoup plus faible que prévu, ces services semblent quand même assez coûteux par patient. Le Ministère doit mieux comprendre la demande de services et le coût des options pour répondre à cette demande afin de mieux déterminer le financement requis.

## RECOMMANDATION 2

Comme cela fait plus de trois ans qu'Ornge assure le transfert entre établissements des patients en phase critique, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit faire une évaluation formelle du programme. Il doit notamment :

- évaluer la demande totale actuelle de transferts par ambulance terrestre de patients en phase critique en Ontario et déterminer si le programme répond aux besoins des établissements entre lesquels les patients sont transférés;
- comme le nombre de transferts est beaucoup moins élevé que prévu, déterminer le nombre optimal d'ambulances terrestres dont Ornge a besoin;



- déterminer dans quelle mesure le transport des patients peut être assuré par des ambulances terrestres municipales — dont celles de TEMS, qui répond actuellement à la plupart des appels — plutôt que par Ornge;
- comparer le coût des différentes options de service pour aider à déterminer si le transport sécuritaire des patients peut être assuré de façon plus rentable que selon le modèle actuel.

En 2012-2013, le Ministère entreprendra une évaluation du programme afin de déterminer la demande opérationnelle, les exigences financières et le modèle de prestation pour ces services.

## RÉPARTITION DES AMBULANCES

La *Loi sur les ambulances* exige du Ministère qu'il assure l'existence partout en Ontario d'un « réseau équilibré et intégré de services d'ambulance et de services de communication utilisés pour l'expédition d'ambulances ».

La plupart des appels reçus par le Centre de communications d'Ornge (le Centre) concernent des transferts entre établissements, qui sont directement pris en charge par Ornge, par un des fournisseurs de services d'ambulance aérienne ou par TEMS. Le Centre reçoit également des appels pour d'autres types de transferts, dont des transferts aériens d'urgence sur les lieux d'un accident. Ces missions sont généralement confiées au fournisseur de services d'hélicoptère d'Ornge, qui fait appel aux ambulanciers paramédicaux d'Ornge.

En général, l'information sur les patients à transférer entre établissements est d'abord recueillie par l'entremise du Centre provincial d'autorisation du transfert des patients (CPATP), qui est géré par Ornge. Cette précaution aide à réduire le risque de transmission des maladies infectieuses. Le patient

doit recevoir un numéro du CPATP avant que son transfert ne soit autorisé. Cette exigence ne s'applique pas pour les patients non hospitalisés, comme ceux qu'il faut aller chercher sur les lieux d'un accident.

Le Centre de communications d'Ornge accepte habituellement d'envoyer une ambulance aérienne lorsque certains critères sont respectés (des exemples de critères sont donnés à la Figure 2).

En 2006, Ornge a hérité du système de répartition d'ambulances aériennes que le Ministère avait établi à l'interne, qui était vieux de 10 ans et qui souffrait de certaines limitations. Elle a donc décidé l'année suivante de le remplacer par le système Optimas (Ornge Provincial Transport Information and Medical Algorithmic System), une application Web qui reçoit les demandes de transfert par l'entremise du CPATP, recueille des renseignements médicaux et personnels sur les patients et aide à planifier les transferts, à prioriser les patients et à déterminer le niveau de soins requis.

## Sélection des ambulances et planification des vols

Lorsqu'elle accepte un appel d'urgence, Ornge a généralement pour politique d'expédier l'ambulance aérienne ou terrestre qui répondrait le plus rapidement à l'appel. Les appels urgents sont moins pressants que les demandes très urgentes, mais ils demandent eux aussi une intervention rapide. En 2009-2010, environ 42 % des appels étaient considérés comme très urgents et nécessitaient l'expédition la plus rapide possible d'une ambulance; 20 % étaient considérés comme urgents et nécessitaient l'expédition rapide d'une ambulance. Dans les autres cas (38 %), Ornge choisissait l'option qui répondait aux besoins des patients au plus faible coût. Si le patient a besoin d'un ambulancier paramédical des soins critiques, il faut généralement faire appel à un ambulancier paramédical d'Ornge, car le personnel des actuels fournisseurs de services d'ambulance aérienne n'a pas reçu de formation au niveau des soins critiques.

Comme Optimas n'évalue pas le coût par vol, le Centre utilise Aerosoft, un programme hérité du Ministère, pour examiner les différentes options et dépenses associées à la répartition des ambulances aériennes. Cependant, Aerosoft fournit seulement des renseignements sur un vol donné et n'aide pas à déterminer la façon la plus efficace de planifier les vols prévus au cours d'une journée donnée.

Ornge ne fait pas d'examen périodiques des décisions pour déterminer si les aéronefs les plus appropriés ont été choisis. Au moment de notre travail de vérification sur le terrain, Ornge ne conservait pas de données sur les options disponibles de transport par ambulance aérienne. Nous n'étions donc pas en mesure de déterminer si elle choisissait systématiquement les options les plus appropriées. Ornge a indiqué qu'elle avait depuis adopté un processus manuel pour consigner cette information et qu'elle prévoyait de le faire par voie électronique dans l'avenir.

Les préoccupations relatives à la capacité d'Aerosoft de choisir les options les plus économiques ont amené Ornge à concevoir un nouveau programme de planification des vols. Ce nouveau programme était censé aider à planifier les transferts non urgents un jour à l'avance afin de réduire au minimum le nombre de fois qu'un aéronef vole à vide.

Les politiques d'Ornge stipulent également le type d'ambulance — aérienne ou terrestre — à utiliser pour différentes distances. Les ambulances aériennes doivent être utilisées lorsque la distance à parcourir est supérieure à 240 km, mais elles le sont généralement lorsque cette distance est supérieure à 140 km. Cependant, comme Optimas ne contient pas de renseignements sur la distance parcourue à chaque étape d'un trajet (en général, la première étape est de la base à l'hôpital pour aller chercher le patient, la deuxième est d'un hôpital à l'autre, et la troisième est le voyage de retour à la base), Ornge ne peut pas mesurer le degré de conformité à ses politiques. Elle n'a aucun moyen de déterminer, par exemple, si les ambulances aériennes sont utilisées plus fréquemment que nécessaire pour les distances

de moins de 140 km, ou la fréquence d'utilisation des ambulances terrestres pour les distances supérieures à 140 km.

### **Coordination avec les hôpitaux et avec les ambulances terrestres municipales**

Dans notre rapport de vérification de 2005 sur les services d'ambulance aérienne, nous avons noté que le Ministère prévoyait depuis plusieurs années de créer un lien électronique entre les systèmes de répartition des ambulances aériennes et terrestres afin d'accélérer le processus de répartition et de réduire le risque que les décisions de transport soient fondées sur des renseignements incomplets ou inexacts. Un réseau pleinement intégré de services d'ambulance d'urgence aurait donné aux répartiteurs un seul point d'accès à l'information de vol et aux renseignements médicaux, ce qui leur permettrait de communiquer de façon plus efficace avec les centres de répartition des ambulances terrestres.

Les vols d'Ornge, dont plus de 90 % sont des transferts entre établissements, nécessitent souvent des communications avec un hôpital. Cependant, de nombreuses demandes de transfert entre établissements impliquent également des communications avec les centres de répartition administrés par le Ministère ou par des municipalités, par exemple lorsqu'il faut transporter un patient à destination ou en provenance d'un aéroport dans une ambulance terrestre n'appartenant pas à Ornge. En outre, les appels sur les lieux sont toujours reçus par l'intermédiaire d'un centre de répartition d'ambulances terrestres. Or, tous les contacts entre les centres de répartition et Ornge se font par télécopieur ou téléphone, ce qui présente le même risque que les décisions de transport soient fondées sur des renseignements incomplets ou inexacts que lorsque le Ministère exploitait lui-même le système.

## Détermination du niveau de soins et dotation en personnel paramédical des ambulances

L'entente de rendement permet à Ornge de prendre des décisions sur les niveaux de service, comme le nombre d'ambulanciers paramédicaux requis pour chaque vol et la combinaison d'ambulanciers paramédicaux nécessaire pour offrir un certain niveau de soins aux patients. Ornge a déterminé, par exemple, qu'un ambulancier paramédical des soins avancés et un ambulancier paramédical des soins critiques travaillant ensemble peuvent prendre en charge les demandes de soins critiques, et qu'il n'est pas nécessaire de faire appel à deux ambulanciers paramédicaux des soins critiques. Par contraste, nous avons constaté qu'aux termes des contrats avec les fournisseurs de services qu'Ornge a hérités du Ministère en 2006, les soins critiques doivent être fournis par deux ambulanciers paramédicaux des soins critiques.

Avant d'expédier une ambulance, il faut d'abord déterminer si les ambulanciers paramédicaux possèdent la formation voulue pour répondre aux besoins des patients. Tous les patients nécessitant des soins urgents ou très urgents doivent être traités le plus rapidement possible, mais ils n'ont pas nécessairement besoin d'un niveau élevé de soins durant le transport. Ornge a indiqué que de nombreux appels très urgents, par exemple, peuvent être pris en charge par des ambulanciers paramédicaux des soins primaires. Par ailleurs, les patients transférés du service de soins intensifs d'un hôpital à un autre ont fréquemment besoin de niveaux plus élevés de soins durant le transport. C'est pour les patients de ce genre qu'Ornge a élaboré son programme de formation des ambulanciers paramédicaux des soins critiques.

Pour qu'Optimas puisse déterminer le niveau de soins requis pour chaque patient, le personnel du Centre doit entrer l'information pertinente dans le système (par exemple, diagnostic du patient, médicaments requis durant le transport, et équipement nécessaire à l'appui du patient). Si nécessaire,

le médecin spécialisé en transport médical d'Ornge peut ne pas tenir compte du niveau de soins déterminé par Optimas. Les données d'Optimas montrent qu'en 2009-2010, le médecin avait apporté environ 2 600 modifications au niveau de soins sur un total d'environ 18 000 transferts par des ambulances expédiées par Ornge.

En mai 2011, Ornge a examiné les données d'Optimas couvrant une semaine pour déterminer dans quelle mesure les employés du Centre, dont le nombre dépasse 40, avaient rempli les principaux champs de données utilisés par Optimas pour calculer le niveau de soins requis. L'examen concluait que les données étaient souvent entrées dans les mauvais champs. En particulier, environ 70 % des employés entraient les données dans les champs requis dans 40 % des cas ou moins, la plupart d'entre eux entrant les données dans les champs appropriés dans moins de 20 % des cas. Ainsi, il arrivait souvent qu'Optimas ne dispose pas des données fiables nécessaires pour calculer le niveau de soins requis, ce qui peut aider à expliquer pourquoi le médecin spécialisé en transport médical doit déroger au niveau déterminé par le système.

Conformément à la politique actuelle du Ministère, il doit y avoir deux ambulanciers paramédicaux dans chaque ambulance, terrestre ou aérienne. La politique d'Ornge, quant à elle, prévoit seulement un ambulancier paramédical pour les patients des soins primaires, et Ornge a indiqué que cela avait été approuvé par le Ministère. La politique stipule toutefois que si un seul ambulancier paramédical d'Ornge est disponible pour le transfert entre établissements d'un patient nécessitant des soins avancés ou critiques et que l'hôpital décide de ne pas attendre qu'un autre ambulancier paramédical d'Ornge devienne disponible, l'hôpital doit envoyer une escorte pour que le patient reçoive des soins appropriés durant le transfert. Par ailleurs, lorsqu'un patient est transféré d'un hôpital à un autre pour un séjour d'environ 12 heures — par exemple, pour des examens nécessitant un équipement spécialisé — l'hôpital de réception peut exiger de l'hôpital d'origine qu'il envoie une escorte qui

sera responsable du patient à l'hôpital de réception. Ornge n'assure pas un suivi périodique du nombre de cas dans lesquels une escorte est envoyée ou du motif de la décision. Selon un rapport qu'Ornge a produit à notre demande, une escorte médicale a été arrangée pour plus de 3 600 vols en 2009-2010. De plus, environ 25 % des patients transportés par avion (plutôt que par hélicoptère) ont dû être accompagnés par une escorte médicale de l'hôpital d'origine.

Dans un sondage principalement réalisé auprès de professionnels de la santé qu'Ornge a fait faire entre décembre 2008 et janvier 2009, 25 % des répondants déclaraient que les patients transportés par ambulance d'Ornge devaient souvent ou toujours être accompagnés d'une escorte médicale, mais que ces escortes passaient généralement moins de cinq heures en dehors de l'hôpital. Ornge ne tient pas de données qui lui permettraient de déterminer dans quelle mesure il a fallu envoyer une escorte parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'ambulanciers paramédicaux disponibles.

### Annulation après décollage

Dans notre rapport de vérification de 2005 sur les ambulances aériennes, nous notions que le pourcentage d'ambulances aériennes annulées après décollage avait grimpé à 33 % en 2004-2005. Les aéronefs qui ont déjà décollé ne sont pas disponibles pour répondre à d'autres appels, ce qui fait augmenter le temps d'attente pour les patients. Nous recommandions au Ministère d'examiner le pourcentage élevé d'annulations.

Optimas contient des données sur les vols annulés après décollage, mais cette information n'est généralement accessible qu'au cas par cas. Ornge n'avait pas surveillé le nombre total d'annulations. Nous avons examiné un échantillon de demandes annulées en 2009-2010 et constaté qu'environ 30 % d'entre elles avaient été annulées après décollage. Après notre travail sur le terrain, Ornge a indiqué qu'elle avait mis de nouveaux processus en œuvre pour identifier ces situations de façon plus

systématique et qu'elle prendrait des mesures pour essayer de réduire le pourcentage d'annulations.

### Demandes non prises en charge

Ornge parle de « demande non prise en charge » lorsqu'elle reçoit une demande de transport de patient mais que le patient n'est pas transféré pour une raison ou une autre, y compris :

- la demande d'ambulance aérienne ne répond pas aux critères de transport d'Ornge (voir la Figure 2);
- Ornge ne peut pas répondre à la demande de façon sécuritaire;
- Ornge est incapable de transporter le patient dans le délai demandé; ou
- la demande est annulée par le demandeur (par exemple parce que l'attente serait trop longue) ou par Ornge (par exemple parce qu'elle a besoin de l'aéronef pour un patient à priorité plus élevée).

Ornge a indiqué qu'en 2009-2010, elle n'avait pas fourni de services en réponse à environ 7 700 demandes, soit 4 700 demandes très urgentes sur les lieux et 3 000 demandes de transfert entre établissements, dont environ 1 900 étaient urgentes ou très urgentes.

Lorsqu'il n'est pas répondu à une demande de service, le personnel de répartition doit indiquer que la demande a été annulée ou choisir un motif de refus dans la liste de raisons d'Optimas. Il ne reçoit toutefois aucun conseil pouvant l'aider à choisir la raison la plus appropriée. Ornge produit un rapport sommaire mensuel sur les demandes annulées et autres demandes non traitées mais elle ne communique pas cette information au Ministère.

En 2009-2010, Ornge a reçu environ 6 200 demandes pour aller chercher la victime d'un accident. Sur ce nombre, elle est allée chercher environ 500 patients sur les lieux de l'accident et 1 000 autres à l'aéroport ou à l'hôpital où ils avaient été transportés par ambulance terrestre. Environ 70 % des 4 700 demandes restantes ont d'abord été acceptées par Ornge mais annulées par



la suite, habituellement par le service de répartition d'ambulances terrestres qui avait demandé l'ambulance aérienne. Par exemple, une demande serait annulée si l'ambulance terrestre arrivait en premier et que le patient n'avait plus besoin de l'ambulance aérienne. Ornge possédait certains renseignements sur la raison des annulations, mais elle ne faisait pas de suivi ou d'analyse de cette information. Ornge a indiqué qu'en essayant d'en savoir plus sur la raison des annulations, elle obligerait les ambulanciers paramédicaux à passer moins de temps auprès des patients et risquait ainsi de compromettre les soins qui leur sont prodigués. Ornge a rejeté le reste, soit 30 % ou environ 1 400 des demandes, dont près de 900 pour des raisons d'ordre météorologique, environ 250 parce que des ambulanciers paramédicaux ou des aéronefs n'étaient pas disponibles et une cinquantaine parce que les demandes ne satisfaisaient pas aux critères d'Ornge.

Environ 3 000 des près de 20 000 demandes de transfert entre établissements n'ont pas été traitées. Soixante-cinq pour cent (65 %) de ces demandes ont été annulées par le demandeur, mais Ornge avait peu d'information à leur sujet. En ce qui concerne les 35 % restants, les données d'Ornge indiquaient qu'environ 330 demandes avaient été refusées pour des raisons d'ordre météorologique, environ 125 parce que des ambulanciers paramédicaux ou des aéronefs n'étaient pas disponibles, et environ 140 parce que les demandes ne répondaient pas aux critères d'Ornge.

Nous avons examiné un échantillon de demandes non traitées et constaté qu'environ 20 % des refus étaient attribuables à des facteurs échappant au contrôle d'Ornge. Dans une autre tranche de 30 % des cas, il n'y avait pas suffisamment d'information pour déterminer si les facteurs en jeu étaient sous le contrôle d'Ornge. Si Ornge disposait de données plus complètes, elle serait en mesure de déterminer s'il est possible d'améliorer la prestation des services — par exemple, dans les cas où le niveau de dotation insuffisant d'une base donnée empêcherait de déployer une ambulance.

En 2009, Ornge a demandé à une société d'experts-conseils d'examiner ses données sur les transferts urgents et très urgents effectués en 2008-2009, ainsi que les données de sources telles que l'Institut canadien d'information sur la santé (un organisme indépendant sans but lucratif financé par le gouvernement) afin de déterminer les « lacunes du service ». La société a reçu pour instruction d'utiliser la définition qu'Ornge donne à ce terme. Le rapport du consultant, finalisé en 2010, indiquait qu'il y avait effectivement des lacunes de service mais que 83 % de ces lacunes étaient attribuables à l'inclusion des cas où il s'était écoulé plus d'une heure entre l'obtention des détails sur le patient et l'arrivée de l'ambulance. Le consultant a noté – et nous sommes d'accord – que cet [traduction] « objectif d'une heure ne tient pas compte des réalités géographiques (c.-à-d. qu'un délai d'une heure pourrait ne pas être réaliste dans les centres plus éloignés) ». Le consultant a d'ailleurs recommandé à Ornge de déterminer s'il était approprié de considérer un délai de plus d'une heure comme une lacune de service.

Ornge a indiqué qu'à son avis, c'est principalement au Ministère qu'incombait la responsabilité de fournir des fonds pour réduire les lacunes de service. Or, Ornge ne communique généralement pas de renseignements sur les demandes non traitées au Ministère. Après notre travail de vérification sur le terrain, Ornge a indiqué qu'elle avait rencontré le Ministère pour discuter de l'examen des « lacunes de service », mais sans lui fournir une copie du rapport. De plus, Ornge ne rend pas publiques les raisons pour lesquelles les demandes n'ont pas été traitées. En ce qui concerne la lacune de service signalée par le consultant, comme il est souligné plus haut, Ornge nous a informés qu'une des principales raisons pour lesquelles elle avait créé les entités d'Ornge Global était de générer des revenus additionnels qui, ajoutés à d'autres fonds du Ministère, l'aideraient à servir un plus grand nombre de patients.

## Nouveau système de répartition

Les déficiences d'Optimas ont amené Ornge à acheter un nouveau système de répartition en octobre 2008. Ornge prévoyait alors une mise en œuvre par étapes, les premiers modules – comme celui pour l'affectation des membres d'équipage – devant être déployés en 2010. En mars 2011, Ornge a mis en œuvre un module aidant à choisir les aéronefs les plus appropriés. Elle prévoyait de modifier le module médical du système, qui aide à déterminer le niveau de soins requis et l'urgence du transfert, et de le déployer avant octobre 2011. En mai 2011 cependant, elle n'avait pas encore commencé ces modifications et n'en avait pas évalué le coût. Ornge a souligné que, comme Optimas, son nouveau système de répartition des ambulances aériennes ne sera pas électroniquement intégré aux systèmes de répartition des ambulances terrestres municipales.

### RECOMMANDATION 3

Pour aider à s'assurer que les services d'ambulance aérienne et services connexes répondent aux besoins des patients de façon rentable, Ornge doit :

- veiller à ce que son nouveau système de répartition assure un suivi fiable des distances parcourues et des données sur les coûts afin d'assurer un déploiement efficace des aéronefs les plus appropriés pour aller chercher les patients à transporter et les amener à destination;
- travailler avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) à établir des liens électroniques entre son système de répartition et les systèmes de répartition des ambulances terrestres administrés par le Ministère ou par des municipalités;
- calculer le pourcentage de cas dans lesquels un membre du personnel hospitalier doit accompagner le patient parce que les ambulanciers paramédicaux d'Ornge possédant la formation voulue ne sont pas disponibles, et déterminer s'il y a des problèmes

systemiques – par exemple, un nombre insuffisant d'ambulanciers paramédicaux disponibles dans une base donnée – à régler;

- déterminer pourquoi un nombre important de vols sont annulés après décollage et prendre des mesures pour réduire ce nombre.

Pour l'aider à assurer une surveillance adéquate des opérations ambulancières d'Ornge, le Ministère doit exiger d'Ornge qu'elle déclare périodiquement le nombre de demandes annulées et refusées, classées par raison principale.

Ornge est d'accord avec cette recommandation et elle travaillera à sa mise en œuvre en collaboration avec le Ministère, dans le but global d'améliorer l'accès et les soins aux patients.

Le Ministère travaillera avec Ornge à évaluer l'analyse coûts-avantages d'un lien électronique avec les centres de répartition des ambulances terrestres.

En ce qui concerne le suivi de la disponibilité des ambulanciers paramédicaux, l'entente de rendement modifiée exigera d'Ornge qu'elle déclare les cas dans lesquels des membres du personnel médical de l'hôpital doivent accompagner les patients transférés. Ornge devra aussi communiquer des données de répartition additionnelles sur les demandes annulées ou refusées.

## DÉLAIS D'INTERVENTION

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous soulevions plusieurs questions concernant les délais d'intervention, dont le manque de suivi du temps requis pour déployer des ambulances aériennes et le non-respect des normes prévues dans le contrat par les fournisseurs de services. En 2006, le

Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur la vérification et déposé un rapport à l'Assemblée législative qui recommandait au Ministère de présenter, avant juin 2008, une réponse écrite concernant sa surveillance du niveau de rendement global d'Ornge qui inclurait des renseignements sur les délais d'intervention et les demandes annulées. Au moment de la vérification en cours, le Ministère n'avait pas encore répondu à la demande du Comité.

L'entente de rendement stipule que, pour les demandes d'intervention sur les lieux d'un accident, Ornge doit indiquer au demandeur, dans les 10 minutes suivant la réception de l'appel, si elle est en mesure de déployer un aéronef. Dans le cas des transferts aériens urgents ou très urgents entre établissements, Ornge dispose de 20 minutes pour aviser le demandeur de sa capacité d'intervention. L'entente ne prévoit pas d'autres exigences précises relatives au délai d'intervention par voie aérienne ou terrestre, par exemple, depuis la réception de l'appel jusqu'au décollage de l'aéronef. Nous avons toutefois remarqué qu'aux termes de leur contrat avec Ornge, les exploitants visés par l'entente permanente doivent demander l'autorisation du contrôle de la circulation aérienne dans les 60 minutes suivant l'acceptation de la demande par le pilote.

### Processus de réception des demandes

Lorsqu'il reçoit une demande de transfert par ambulance, le Centre de communications d'Ornge (le Centre) doit obtenir les détails pertinents, dont l'état du patient et son emplacement. Le personnel doit ensuite déterminer si la demande répond aux critères de transport d'Ornge. Le cas échéant, il doit discuter des détails avec le demandeur, vérifier si des ambulances, des ambulanciers paramédicaux et des pilotes sont disponibles, puis déterminer si Ornge doit accepter ou refuser la demande de transport.

Contrairement à celui auparavant utilisé par le Ministère, le système de répartition d'Ornge ne

consigne pas automatiquement la date et l'heure de réception d'un appel. Le personnel doit plutôt ouvrir un dossier dans le système Optimas pour que l'appel soit considéré comme ayant été reçu. Les appels au Centre sont enregistrés à des fins d'assurance de la qualité, mais cette information n'est pas communiquée à Optimas. De plus, le nouveau système, comme l'ancien, n'enregistre pas automatiquement les délais d'intervention aux étapes ultérieures du processus, par exemple quand le Centre accepte ou refuse officiellement une demande de transport, quand l'aéronef décolle ou quand le patient est pris en charge.

Sans cette information, il est difficile de déterminer combien de temps il faut à Ornge pour répondre aux appels d'urgence ou si les transferts prévus sont effectués à temps. La politique d'Ornge stipule que le Centre doit compléter le dossier en consignait la date et l'heure de ces événements dans les champs de données correspondants d'Optimas. Nous avons remarqué de nombreux cas dans lesquels cela n'avait pas été fait ou l'information avait été saisie dans des zones de texte, ce qui rend difficile le suivi des délais d'intervention réels.

Au moment de notre vérification, Ornge a indiqué qu'elle s'attendait à ce que les principales données nécessaires pour surveiller et déclarer les délais d'intervention soient consignées dans son nouveau système de répartition.

Il arrive parfois qu'un établissement de soins de santé demande une ambulance aérienne en même temps qu'il demande un numéro au Centre provincial d'autorisation du transfert des patients (CPATP) (comme il est expliqué plus haut, le CPATP recueille d'importants renseignements sur l'hôpital et le patient qui aident à réduire le risque de transmission des maladies infectieuses, et il faut obtenir un numéro du CPATP avant que le transfert d'un patient ne soit autorisé). Le cas échéant, le CPATP enregistre la demande, puis le personnel du Centre consigne l'appel dans Optimas. Nous avons examiné les données sur les appels reçus par Ornge en 2009-2010 et constaté qu'il fallait souvent plus

de 15 minutes — et parfois beaucoup plus longtemps — au personnel pour consigner l'appel dans Optimas après l'enregistrement de la demande par le CPATP.

### **Déclaration des délais d'intervention**

Du point de vue du patient, le plus important pour les appels urgents et très urgents, c'est le temps écoulé entre la réception de l'appel par Ornge et l'arrivée de l'ambulance. Entre les deux événements, il y a beaucoup de facteurs à prendre en compte et de décisions à prendre, dont certaines échappent au contrôle d'Ornge.

#### **De la réception de l'appel à l'acceptation de la demande**

L'entente de rendement exige que certains délais d'intervention soient mesurés depuis la réception de l'appel jusqu'à ce que la capacité d'Ornge de déployer un aéronef soit déterminée. Ornge a indiqué que ces délais d'intervention avaient été précisés en consultation avec le Ministère. Le Ministère et Ornge ont convenu de deux différents points de départ pour la mesure des délais d'intervention : depuis la réception de l'appel pour les appels sur les lieux et depuis le moment où Ornge a reçu tous les détails pertinents sur le patient pour les demandes de transfert entre établissements. En fait, Ornge utilise ce dernier point de départ pour mesurer le délai d'intervention dans tous les cas. L'heure de fin a été définie comme étant le point où Ornge discute avec le demandeur du moment où il pourrait être répondu à l'appel (qui précède la décision d'accepter ou de refuser la demande). La Figure 7 montre comment Ornge mesure le délai d'intervention.

Ornge a dit qu'elle disposait des données requises pour mesurer 89 % des transferts entre établissements et 94 % des appels sur les lieux pour l'exercice 2009 2010. En mesurant le temps écoulé entre le moment où tous les détails sur le patient ont été obtenus et la discussion du moment où il

pourrait être répondu à l'appel, Ornge a constaté qu'elle respectait les délais d'intervention prévus dans l'entente de rendement, soit 10 et 20 minutes, dans 97 % et 99 % des cas respectivement.

Étant donné que plus de 60 % des appels sur les lieux et des demandes de transfert entre établissements reçus par Ornge sont urgents ou très urgents, nous sommes d'avis qu'Ornge devrait également noter le temps écoulé entre la réception initiale de l'appel ou l'obtention du numéro d'autorisation de la CPATP, s'il y a lieu, et la saisie de tous les détails sur le patient. Nous croyons aussi que le temps écoulé entre la réception initiale de l'appel et la décision d'accepter ou de refuser la demande est très importante pour le patient qui attend qu'une ambulance aérienne soit expédiée. En utilisant cet intervalle de temps et les données disponibles d'Ornge sur les demandes urgentes et très urgentes d'ambulance aérienne pour l'exercice 2009 2010, nous avons constaté que seulement environ 40 % des demandes urgentes et très urgentes de transfert entre établissements avaient été acceptées ou refusées dans le délai de 20 minutes prévu dans l'entente de rendement et que, dans 50 % des cas, il s'était écoulé plus de 30 minutes entre les deux événements. Quatre-vingt-dix pour cent (90 %) des demandes avaient été acceptées ou refusées dans les quatre heures suivant la réception de l'appel. Notre analyse révélait qu'Ornge répondait plus rapidement aux appels sur les lieux, dont 84 % avaient été acceptés ou refusés dans le délai visé de 10 minutes, et environ 50 % avaient été acceptés en moins de cinq minutes.

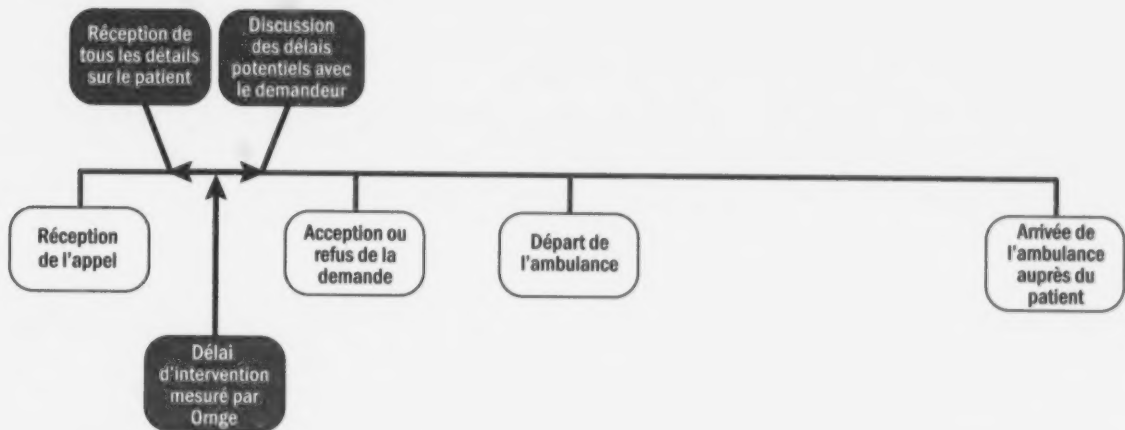
#### **De l'acceptation de la demande au départ de l'ambulance**

La politique d'Ornge stipule que, si les pilotes et les ambulanciers paramédicaux de la base sont disponibles, les ambulances aériennes devraient décoller dans les 10 minutes (20 minutes, si un avitaillement est requis) suivant l'acceptation de l'appel par le pilote. La politique stipule que le temps écoulé entre l'acceptation et le départ



**Figure 7 : Étapes clés choisies dans le processus d'intervention et délai d'intervention mesuré par Ornge**

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



de l'ambulance se mesure [traduction] « depuis le moment où le commandant de bord accepte l'appel jusqu'à ce que l'équipage de bord demande l'autorisation du contrôle de la circulation aérienne ». Malgré la politique d'Ornge, Optimas ne consignait ni le moment où le pilote signifie son acceptation (habituellement juste avant l'acceptation formelle de l'appel par Ornge) ni le moment où l'équipage demande l'autorisation (habituellement après l'embarquement des ambulanciers paramédicaux à bord des aéronefs). Ornge ne peut donc pas déterminer si elle respecte la politique.

Nous avons examiné un échantillon de demandes d'ambulances aériennes qu'Ornge avait reçues lorsque les ambulanciers paramédicaux de la base étaient disponibles. Nous avons noté l'heure où Ornge a accepté l'appel et le moment où l'appareil a quitté la base, car il s'agissait des données disponibles les plus proches dans Optimas. Lorsqu'il y a avait des données, nous avons constaté que, dans 60 % des demandes urgentes et très urgentes échantillonnées, il s'écoulait plus de 10 minutes entre l'acceptation de l'appel et le départ de l'aéronef. Nous avons remarqué que le personnel d'Ornge pouvait consigner certaines causes de retard dans Optimas, mais qu'Ornge n'avait pas analysé cette information.

Pour ses propres avions, Ornge produit un « rapport d'efficacité » qui, selon sa politique, doit inclure les retards de plus de 10 minutes. Ce rapport peut contenir une évaluation de la durée du retard et indiquer s'il a été jugé attribuable à des facteurs relevant ou non du contrôle d'Ornge. Il est difficile d'utiliser ces rapports pour évaluer la mesure globale dans laquelle les avions partent à temps, parce que la durée du retard n'est pas toujours claire et que les données ne sont pas résumées par mois ou par année.

Ornge compte sur ses fournisseurs de services d'ambulance aérienne par hélicoptère pour surveiller le pourcentage du temps où les hélicoptères sont fonctionnels — c'est-à-dire lorsqu'ils ne sont pas hors service, par exemple parce qu'ils doivent subir des travaux d'entretien. Le fournisseur de services a déclaré que, pour la période allant de février 2010 à janvier 2011, au moins un hélicoptère par base était fonctionnel 99 % du temps et donc disponible pour le transport des patients.

#### Du départ de l'ambulance à son arrivée à destination

Nous avons noté que le service d'ambulances aériennes d'une autre province canadienne utilisait le temps estimatif de déplacement entre deux aéroports pour déterminer si ses délais de transport

aérien étaient raisonnables. Bien qu'Ornge dispose de certaines données sur le temps réel de déplacement requis pour aller chercher les patients et les amener à destination après le départ des aéronefs de la base, elle ne fait pas d'analyse globale de cette information pour déterminer si les délais de transport prévus sont respectés la plupart du temps. Au moment de notre vérification, Ornge mettait en œuvre un système consignait automatiquement les données sur les heures de décollage et d'atterrissage des aéronefs afin de l'aider à suivre le temps écoulé entre la réception de l'appel et le départ de l'aéronef ainsi que le temps requis pour aller chercher le patient.

Près de la moitié des professionnels de la santé participant au sondage susmentionné ont dit qu'il arrivait rarement ou jamais à Ornge de fournir des services d'ambulance dans un « délai raisonnable ». Nous notons également dans notre vérification de 2010 sur les dons et greffes d'organes et de tissus que le Réseau Trillium pour le don de vie avait observé de nombreux retards dans l'expédition des organes, souvent parce que le transport aérien n'était pas disponible au moment convenu.

#### RECOMMANDATION 4

Pour qu'il soit possible d'évaluer les délais d'intervention des ambulances aériennes par rapport aux normes de rendement et de déterminer s'ils sont raisonnables :

- Ornge doit s'assurer que tous les moments clés du processus de traitement des appels — comme l'heure de réception de l'appel, l'heure d'acceptation ou de refus de la demande et l'heure de décollage de l'ambulance — sont consignés et que toute tendance ou écart important par rapport aux attentes fait l'objet d'une enquête;
- le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec Ornge, doit élargir les exigences de rendement prévues dans l'entente de services de façon à inclure des indicateurs sur les délais d'intervention

aux étapes clés du transport d'un patient (c'est-à-dire depuis la réception initiale de l'appel jusqu'à l'arrivée d'Ornge sur les lieux et l'arrivée du patient à destination).

Ornge est d'accord avec cette recommandation et travaillera avec le Ministère à sa mise en œuvre.

L'entente de rendement modifiée mettra davantage l'accent sur les normes de rendement et les obligations de rapport et stipulera les indicateurs de rendement liés aux étapes clés du traitement d'une demande de services d'ambulance aérienne et de l'intervention subséquente.

## SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

Nous avons examiné un certain nombre de processus en place pour surveiller la prestation des services d'ambulance aérienne.

### Examen des services par le Ministère

La *Loi sur les ambulances* (la Loi) exige que les exploitants reçoivent un certificat du Ministère. Pour obtenir ce certificat, les fournisseurs de services doivent répondre aux exigences du Ministère, notamment en veillant à ce que leurs aéronefs soient dotés de certaines pièces d'équipement de soins aux patients en bon état de marche et en condition sanitaire et d'ambulanciers paramédicaux possédant les qualifications requises pour utiliser cet équipement. Les fournisseurs doivent obtenir un taux de conformité d'au moins 90 % pour réussir l'examen. Le Ministère examine généralement les services des fournisseurs certifiés tous les trois ans et ceux des nouveaux transporteurs dans les six mois suivant leur date d'entrée en service.

Dans notre vérification de 2005 sur les services d'ambulance terrestre, nous recommandions au Ministère de procéder à un nombre raisonnable d'examens sans avis préalable afin d'assurer une qualité constante de service. Cependant, bien que la Loi lui permette de mener des examens sans avis préalable, le Ministère a actuellement pour politique de donner un préavis d'au moins 90 jours.

Nous avons examiné un échantillon d'examens d'exploitants de services d'ambulance aérienne et constaté que, malgré le préavis, environ le tiers d'entre eux, y compris Ornge, n'avait pas réussi l'examen prévu la première fois. Les rapports d'examen mentionnaient des problèmes tels que des aéronefs non dotés des pièces d'équipement et fournitures médicales appropriées, un équipement d'oxygène thérapeutique mal entretenu ou mal calibré, et des rapports d'intervention par les ambulanciers paramédicaux qui ne contenaient pas l'information requise sur les patients. Cependant, tous les exploitants qui avaient d'abord reçu une note inférieure à 90 %, y compris Ornge, ont apporté suffisamment d'améliorations pour réussir l'examen subséquent.

Le Ministère n'a jamais examiné la fonction de répartition d'Ornge, mais il a indiqué qu'un tel examen était provisoirement prévu pour 2012.

### **Conformité aux exigences en matière d'aviation**

L'entente de rendement exige d'Ornge qu'elle veille à ce que ses fournisseurs de services d'ambulance aérienne satisfassent aux normes d'aviation établies par le ministère des Richesses naturelles (MRN) et par Transports Canada. Le MRN peut aussi soumettre les fournisseurs de services de transport aérien à la province, n'importe quand et sans avis préalable, à des vérifications de sécurité.

En novembre 2006, le MRN a informé le Ministère qu'il fallait soumettre Ornge à une vérification de sécurité aérienne pour donner suite à des incidents impliquant ses fournisseurs de services, dont de la fumée dans la cabine de l'aéronef et des

problèmes avec le train d'atterrissage. Le MRN était alors préoccupé par le fait qu'Ornge ne s'employait pas avec les fournisseurs de services à trouver une solution adéquate aux problèmes. En décembre 2006, le Ministère a demandé à Ornge d'autoriser une telle vérification par le MRN. Des documents ministériels datant de 2007 indiquent que le MRN n'a pas pu accéder aux registres d'Ornge à des fins de vérification. Aucune vérification n'a été effectuée. Ornge nous a informés qu'elle se conformait aux normes du MRN et qu'elle faisait état de sa conformité dans son rapport annuel au Ministère.

En 2008, au moment où Ornge se préparait à lancer sa propre entreprise de transport aérien pouvant offrir des services d'ambulance aérienne, le MRN a inspecté une base d'Ornge dans le cadre d'une brève visite informelle sur le terrain. Le MRN nous a toutefois dit qu'il était alors trop tôt pour mener une vérification parce qu'Ornge n'avait pas encore complètement mis sur pied ses opérations de transport aérien.

Le MRN nous a informés qu'en 2011, après notre travail sur le terrain, il avait soumis Ornge à une vérification mais seulement trouvé ce qu'il décrivait comme des problèmes « mineurs ». Le MRN a ajouté que le processus de certification avait été modifié en 2011 pour que le MRN procède à une vérification des fournisseurs de services, en plus d'examiner les services fournis par le Ministère.

### **Examen des fournisseurs de services par Ornge**

Ornge a passé un contrat avec une société d'experts-conseils indépendante en services d'aviation pour qu'elle fasse des examens opérationnels de ses fournisseurs de services d'ambulance aérienne. Les consultants examinent notamment les manuels des fournisseurs de services, leurs programmes de formation du personnel et leurs processus d'assurance de la qualité et ils inspectent les aéronefs. Entre mai 2008 et janvier 2010, les consultants ont examiné six fournisseurs de services. Aucun problème important n'a été repéré. Après notre travail sur

le terrain, Ornge a indiqué qu'elle avait passé un contrat avec une autre société d'experts-conseils en services d'aviation, qui avait fait six autres examens (quatre en juin 2011 et deux en septembre 2011) et qui en avait prévu quatre autres.

Les contrats négociés permettent à Ornge d'inspecter elle-même ses fournisseurs de services deux fois par année afin d'assurer la conformité à ses politiques et à ses normes. Les inspections portent notamment sur l'équipement, les fournitures, la propreté et la formation des pilotes. Les deux fournisseurs de services qu'Ornge a inspectés en 2009 et 2010 fournissaient environ 70 % des transferts aériens.

En utilisant une liste de contrôle standard, Ornge a conclu que les deux fournisseurs de services d'avion inspectés satisfaisaient généralement aux normes. Ornge a utilisé la même liste de contrôle pour procéder à des inspections semblables de sa propre flotte en 2009 et 2010, et elle a obtenu des résultats semblables.

### **Enquêtes sur les plaintes**

Ornge et le Ministère peuvent faire des enquêtes fondées sur les plaintes ou préoccupations qui leur sont communiquées par le public ou par leur personnel.

En 2010, Ornge a enregistré environ 60 plaintes du public et 500 préoccupations du personnel, qui portaient notamment sur des problèmes opérationnels d'importance variée. Ornge examine chaque problème et détermine les plaintes devant être soumises à une enquête formelle. En 2010, près de la moitié des problèmes signalés ont fait l'objet d'une telle enquête. Ornge a indiqué que les autres problèmes avaient fait l'objet d'un suivi dans les bases concernées. Elle n'avait pas consigné la nature des plaintes et des préoccupations, mais elle nous a informés que la plupart se rapportaient aux soins aux patients, aux retards dans le traitement des demandes d'ambulance et aux problèmes de communications entre, par exemple, le personnel du Centre de communications d'Ornge et les

ambulanciers paramédicaux. Ornge a ajouté qu'en mars 2011, elle avait introduit un nouveau système d'enregistrement des plaintes du public et des préoccupations du personnel qui lui permettrait de mieux analyser les enjeux et les résultats des enquêtes afin de repérer tout problème systémique exigeant des mesures de suivi.

Certaines personnes se sont plaintes directement au Ministère, lequel recommande habituellement au plaignant de commencer par essayer de régler le problème directement avec Ornge ou avec le fournisseur de services. Si le plaignant n'arrive pas à obtenir satisfaction ou si la plainte porte sur un problème important, le Ministère fera enquête.

Depuis 2006, année où Ornge est devenue responsable de la prestation des services d'ambulance aérienne à la population ontarienne, le Ministère fait enquête sur une quinzaine de plaintes par année. Nous avons examiné un échantillon d'enquêtes effectuées par le Ministère entre 2008 et 2010 et remarqué que la moitié d'entre elles portaient sur des retards dans l'intervention en réponse aux appels. Le Ministère partage les résultats de ses enquêtes avec Ornge. Cependant, en octobre 2010, il a cessé de recommander des façons pour Ornge de régler les problèmes, affirmant que ces décisions relevaient de la responsabilité d'Ornge. Le Ministère a indiqué qu'Ornge lui fournissait généralement des renseignements sur les mesures prises pour régler les problèmes soulevés dans les enquêtes du Ministère.

Dans notre vérification de 2005 sur les services d'ambulance terrestre, nous recommandions au Ministère de mettre en œuvre un processus qui lui permettrait de recevoir des renseignements adéquats sur la nature et le règlement des plaintes plus graves sur lesquelles il ne fait pas directement enquête pour l'aider à repérer le plus rapidement possible les problèmes systémiques ou potentiels susceptibles de se reproduire. Nous avons toutefois noté au moment de la vérification en cours qu'Ornge ne partageait les résultats de ses enquêtes sur les plaintes graves que si le Ministère faisait lui aussi enquête sur la même plainte.



## Rapports sur les incidents

L'entente de rendement exige d'Ornge qu'elle présente un rapport d'incident au Ministère dans les cinq jours ouvrables suivant chaque « événement indésirable important ». L'entente définit ce terme comme suit : [traduction] « événement critique ou majeur qui entraîne des conséquences graves, indésirables ou imprévues susceptibles de nuire à la santé et à la qualité de vie du patient; interruption importante dans la prestation des services; détérioration importante de la qualité ou la prestation des services; accident d'aviation impliquant un transporteur aérien qui fournit des services d'ambulance aérienne ». Ornge a indiqué qu'elle avait déclaré cinq événements indésirables importants au Ministère et à son conseil d'administration entre 2006 et 2010.

Nous avons toutefois constaté qu'à l'interne en 2009-2010, Ornge avait déclaré à son conseil d'administration 20 « événements indésirables importants pour le patient » qui, dans certains cas, avaient entraîné le décès du patient. (Ornge définit un « événement indésirable important pour le patient » comme étant un événement critique ou majeur qui entraîne, pour le patient, des conséquences graves, indésirables ou imprévues susceptibles de nuire à sa santé et à sa qualité de vie.)

Ornge avait déclaré beaucoup moins d'événements indésirables importants pour le patient au Ministère. Elle a indiqué que cette façon de faire était conforme à l'entente de rendement et que bon nombre des événements signalés à son conseil d'administration n'avaient pas été jugés suffisamment importants pour être déclarés au Ministère, par exemple dans le cas d'un patient qui a fait un arrêt cardiaque mais qui a été réanimé par la suite. Cependant, comme Ornge déclare beaucoup plus d'événements indésirables à son conseil d'administration qu'au Ministère, nous craignons que le Ministère ne reçoive pas toute l'information requise pour surveiller les services fournis par Ornge.

## Évaluation de la qualité clinique des services fournis par Ornge

Aux termes de son contrat avec le Ministère, Ornge assure la surveillance médicale des services d'ambulance aérienne. Pour les aider à s'assurer qu'ils fournissent de bons soins aux patients, les médecins spécialisés en transport médical d'Ornge font des examens des soins cliniques aux patients. Ils examinent notamment si les ambulanciers paramédicaux ont correctement suivi une procédure médicale, si les patients ont reçu des médicaments appropriés à leur état, et si les données sur les soins aux patients étaient consignées de manière à ce que l'hôpital de réception dispose de toute l'information voulue sur le traitement et l'état du patient.

Les examens mettent l'accent sur les patients qui souffrent de problèmes cardiaques ou respiratoires, d'infections sanguines, de lésions traumatiques et de blessures au cerveau, ainsi que sur les patients des services obstétricaux et pédiatriques. Ornge examine généralement chacun de ces secteurs d'intérêt deux fois l'an. Les examens portent sur les rapports d'intervention d'Ornge pour un échantillon de 60 patients transportés dans chaque groupe au cours des six mois précédents, lesquels sont comparés aux mesures établies par Ornge pour l'évaluation des bonnes pratiques. Les médecins spécialisés en transport médical d'Ornge examinent également une fois par mois l'information sur les appels reçus pour tous les patients intubés (procédure où un tube est inséré dans la trachée d'un patient pour l'aider à respirer). Les résultats sont publiés chaque mois dans le bulletin du personnel et passés en revue par le Ministère dans le cadre de son examen des services, dont le plus récent remonte à 2009.

Ornge a indiqué que la plupart de ses mesures d'évaluation avaient été élaborées en 2008 à la suite d'un examen de la documentation et des études médicales et que ses médecins spécialisés en transport médical avaient choisi les mesures d'évaluation les plus importantes pour les soins aux patients. Nous avons comparé ces mesures

d'évaluation aux lignes directrices faisant autorité et nous avons sollicité les conseils d'experts. Nous avons identifié différentes mesures d'évaluation qui seraient importantes pour les soins aux patients mais qu'Ornge n'utilisait pas. Par exemple, dans son examen des interventions cardiaques sur les lieux, Ornge n'a pas cherché à déterminer si des électrocardiogrammes avaient été administrés le plus tôt possible aux patients souffrant de douleurs à la poitrine, comme l'American Heart Association le recommande dans ses lignes directrices pour 2010. Nous avons partagé les résultats de notre travail avec Ornge pour qu'elle y jette un coup d'œil.

Ornge nous a informés que, mis à part l'évaluation des soins cliniques fournis pour répondre aux besoins médicaux des patients, elle avait récemment commencé à évaluer la sécurité des patients durant le transport. Elle vérifie notamment si les oreilles des patients sont protégées durant les vols bruyants, si les dispositifs de contrainte destinés à protéger les patients dans les zones de turbulences sont correctement utilisés et si les patients sont satisfaits de la température de l'air (il peut faire froid à l'intérieur des hélicoptères en vol).

## RECOMMANDATION 5

Pour mieux assurer la prestation sécuritaire des services d'ambulance aérienne :

- le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit effectuer, sans avis préalable, des examens périodiques de ses fournisseurs de services d'ambulance aérienne, dont Ornge et son centre de communication et de répartition;
- Ornge doit utiliser son système de suivi des plaintes récemment amélioré pour déterminer s'il existe des problèmes systémiques qui justifieraient un suivi;
- Ornge doit continuer d'examiner ses mesures d'évaluation de la qualité et de les mettre à

jour au besoin pour qu'elles reflètent les éléments clés des bons soins aux patients.

Pour améliorer sa surveillance des services d'ambulance aérienne, le Ministère doit préciser à Ornge quelles plaintes, incidents et enquêtes subséquentes elle devrait lui transmettre.

Ornge est d'accord avec cette recommandation et elle travaillera avec le Ministère à mieux utiliser son système de suivi des plaintes et à mettre à jour les mesures d'évaluation de la qualité.

En juin 2011, le Ministère a commencé à soumettre le programme d'ambulances aériennes à des inspections sans avis préalable. De plus, l'entente de rendement modifiée améliorera la surveillance et la responsabilisation, notamment en élargissant les pouvoirs de vérification et d'inspection du Ministère.

L'entente de rendement modifiée exigera également d'Ornge qu'elle signale toutes les plaintes et tous les incidents ou incidents d'aviation au Ministère, et les exigences en matière d'enquête seront définies. À titre d'exploitant de services d'ambulance, Ornge est tenue de respecter les *Normes de documentation* prévues dans la loi, qui imposent d'autres exigences de rapport, par exemple pour les collisions et les incidents. Le Ministère appuie et encourage une amélioration continue de la qualité, et l'entente de rendement modifiée renfermera des dispositions sur l'amélioration de la qualité et les relations avec les patients qui sont fondées sur la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*.





Bureau du vérificateur général de l'Ontario

20 rue Dundas Ouest  
Case 105, 15<sup>e</sup> étage  
Toronto, ON  
M5G 2C2

[www.auditor.on.ca](http://www.auditor.on.ca)

ISBN 978-1-4435-9109-6 (imprimé)

ISBN 978-1-4435-9110-2 (PDF)